
O DESENVOLVIMENTO QUE QUEREMOS:

BOLSA FAMÍLIA
COMO APRENDIZADO
PARA UMA
NOVA AGENDA

Isabel Rocha de Siqueira
Paulo Esteves
(orgs.)

**O desenvolvimento que
queremos: Bolsa Família
como aprendizado
para uma nova agenda**



Reitor

Pe. Josafá Carlos de Siqueira SJ

Vice-Reitor

Pe. Francisco Ivern Simó SJ

Vice-Reitor para Assuntos Acadêmicos

Prof. José Ricardo Bergmann

Vice-Reitor para Assuntos Administrativos

Prof. Luiz Carlos Scavarda do Carmo

Vice-Reitor para Assuntos Comunitários

Prof. Augusto Luiz Duarte Lopes Sampaio

Vice-Reitor para Assuntos de Desenvolvimento

Prof. Sergio Bruni

Decanos

Prof. Júlio Cesar Valladão Diniz (CTCH)

Prof. Luiz Roberto A. Cunha (CCS)

Prof. Luiz Alencar Reis da Silva Mello (CTC)

Prof. Hilton Augusto Koch (CCBS)

O desenvolvimento que queremos: Bolsa Família como aprendizado para uma nova agenda

Isabel Rocha de Siqueira
Paulo Esteves
(orgs.)

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BRASIL


BRICS Policy Center - Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS


Instituto
de Relações
Internacionais

EDITORIA
PUC
RIO

© Editora PUC-Rio
Rua Marquês de S. Vicente, 225
Projeto Comunicar – casa Agência/Editora
22451-900 – Gávea – Rio de Janeiro, RJ
Telefax: (21)3527-1760/1838
edpucrio@puc-rio.br
www.puc-rio.br/editorapucrio

Conselho Gestor Editora PUC-Rio

Augusto Sampaio
Danilo Marcondes
Felipe Gomberg
José Ricardo Bergmann
Júlio Diniz
Luiz Alencar Reis da Silva Mello
Luiz Roberto Cunha
Miguel Pereira
Sergio Bruni

Revisão de texto

Tatiana Helich

Editoração do miolo

SBNigri Artes e Textos Ltda.

Projeto gráfico de capa

Flávia da Matta

O desenvolvimento que queremos: bolsa família como aprendizado para uma nova agenda / Isabel Rocha de Siqueira, Paulo Esteves (orgs.). – Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018.

198 p. : il. ; 23 cm

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-8006-237-3

1. Brasil – Política social. 2. Programa Bolsa Família (Brasil). 3. Desenvolvimento econômico – Brasil. 4. Política de desenvolvimento social. I. Siqueira, Isabel Rocha de. II. Esteves, Paulo.

CDD: 361.610981

Elaborado por Lizandra Toscano dos Santos – CRB-7/6915
Divisão de Bibliotecas e Documentação – PUC-Rio

Sumário

Prefácio	7
<i>Isabel Rocha de Siqueira</i>	
O desenvolvimento que queremos: direitos, cidadania e igualdade	11
<i>Isabel Rocha de Siqueira</i>	
De quem o Brasil deve se ocupar	23
<i>Flávia Oliveira</i>	

PARTE I DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO

O Programa Bolsa Família: contexto nacional e a estrutura de políticas sociais	29
<i>Tiago Falcão</i>	
Distâncias e proximidades entre um programa massivo de transferência de renda, a desigualdade e a diversidade no Brasil	43
<i>Aldaíza Sposati</i>	

PARTE II A NOSSA POBREZA: COMO E A QUEM DAR VOZ?

Programas de transferência e o combate à desigualdade: da política à política pública	63
<i>Débora Thomé</i>	
A voz da pobreza e o dono da voz: reflexões sobre transferências de renda e desenvolvimento inclusivo	81
<i>Rômulo Paes-Sousa</i>	
O desenvolvimento da pobreza amazônica	91
<i>Maria Antonia Cardoso Nascimento</i>	

Notas sobre a proteção social e o papel do Estado.....	97
<i>Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato</i>	

PARTE III
DE OLHO NA ODS10: COMBATE À DESIGUALDADE
E POLÍTICAS PARTICIPATIVAS

Retratos da desigualdade no Brasil e na América Latina.....	109
<i>Rafael Georges</i>	

Refletindo sobre uma concepção de avaliação de programas sociais e possíveis impactos do Bolsa Família: das mudanças imediatas nas condições de vida das famílias beneficiárias ao alcance dos objetivos estratégicos	125
<i>Maria Ozanira da Silva e Silva</i>	

Avaliação qualitativa e redução da pobreza: o caso de Oportunidades no México	145
<i>Mercedes González de la Rocha</i>	

PARTE IV
O DESENVOLVIMENTO QUE MOSTRAMOS AO MUNDO:
MODELOS DE COMBATE À POBREZA

A estratégia brasileira de desenvolvimento inclusivo: o reconhecimento internacional dos seus efeitos na redução da pobreza e desigualdade	161
<i>Paulo de Martino Jannuzzi</i>	

Renda básica de cidadania: o papel de políticas inclusivas.....	177
<i>Eduardo Suplicy</i>	

PARTE V
SOLIDARIEDADE E PROXIMIDADE: I
O OUTRO E A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Lutar sempre e lutar todo dia.....	189
<i>Cleonice Dias de Almeida</i>	

Sobre os autores.....	193
------------------------------	------------

Prefácio

Isabel Rocha de Siqueira

Este livro é fruto de evento que organizei em maio de 2017 na PUC-Rio, como professora no Instituto de Relações Internacionais (IRI). O evento só foi possível devido ao apoio financeiro do CNPq e graças ao projeto agraciado de meu colega Paulo Esteves, também professor do IRI.¹ Os palestrantes convidados a compor o evento tiveram como pontapé para o debate uma reflexão sobre *o desenvolvimento que queremos*, pensando o *Bolsa Família e os amores e ódios do Brasil*. O evento buscou trazer vozes de diferentes formações acadêmicas e vínculos institucionais, além de profissionais e funcionários públicos experientes. Mais importante, essas vozes vinham de (algumas) diferentes regiões do Brasil e se buscou representar posicionamentos políticos também variados. Diante da dificuldade em encontrar pontos comuns no debate altamente polarizado sobre os rumos do país, a ideia era buscar pluralidade, respeitosa diferenças e uma discussão construtiva sobre o desenvolvimento no Brasil.

Por que desenvolvimento? Porque acredito que, ao fim e ao cabo, as crises do momento são frutos de um embate sempre presente entre modelos diversos de desenvolvimento e aqueles que os simbolizam no debate público. Emprego, previdência, crescimento econômico, segurança, cidadania, direito à saúde e à educação, direito à cidade, meio ambiente e qualidade de vida são todos motes dos estudos de desenvolvimento. Entre eles há um mundo de trabalhos da sociologia, da antropologia, da economia, do serviço social, da ciência política e das relações internacionais. Em poucos campos, na academia e talvez na vida política, há tamanho entrecruzamento e tanta interdisciplinaridade. E esses são debates correntes, em constante transformação. Não são e não podem ser, portanto, apartados do clima político atual. *O desenvolvimento que queremos* pode variar em conteúdo, mas é necessariamente construído e essa construção deve ser conjunta.

Por que o Bolsa Família? Quando o debate público se torna polarizado para além de conversas construtivas, torna-se difícil enxergar erros e acertos com clareza com a miopia exacerbada do preto-e-branco. O Programa Bolsa Família (PBF) não é o único projeto de proteção social brasileiro, nem de longe; não está,

tampouco, sozinho no mundo – muitos países têm programas de transferência de renda. Dentre esses, porém, o PBF é um dos mais estudados no mundo. Os resultados são em geral muito positivos e o programa custa uma parcela muito pequena do PIB nacional. No entanto, poucas ações de política pública acarretam respostas tão automáticas e tão passionais da/o cidadã/o média/o, muitas vezes desinformada/o dos resultados mais importantes do programa. Minha própria visão se transformou, desde os tempos da juventude desinformada, até à frente da sala de aula debatendo estudos de desenvolvimento. Nesse trajeto, vi muitas discussões acaloradas, poucas delas com posicionamentos embasados em informação concreta. A que se deve esse debate tão acalorado? E por que é tão difícil arrefecê-lo com informações básicas? Os amores e ódios que o PBF gera dão pistas importantíssimas do estado do debate político nos últimos anos, de sua transformação para o que hoje encontramos e de seus efeitos sobre a possibilidade de construir desenvolvimento de maneiras diversas.

Desenvolvimento é assunto concreto demais para se perder na nuvem de pó que os amores e ódios levantam. Todos perdem quando deixamos de ter em vista os mecanismos de nossos modelos de desenvolvimento. Mas alguns perdem mais, mais rápido e mais definitivamente. É preciso abrir espaço para conversas fundamentadas e que sejam honestas no seu intuito de construir.

Este livro traz as contribuições de muitas trocas que tiveram lugar em três dias de evento. É importante mencionar que algumas dessas colaborações foram transcritas; outras são artigos oferecidos pelos palestrantes. O tom é menos formal e mais prático, com o intuito de atingir diversos públicos e também de oferecer um debate mais amplo sobre as ações sociais no Brasil e sobre o que elas representam para o desenvolvimento que queremos.

Agradeço aos palestrantes Flávia Oliveira, Aldaiza Sposati, Tiago Falcão, Débora Thomé, Rômulo Paes, Maria Antônia Nascimento, Lenaura Lobato, Rafael Georges, Maria Ozanira Silva e Silva, José Márcio Camargo, Mercedes González de la Rocha, Eduardo Suplicy, Sergei Soares, Paulo Jannuzzi, Cleonice Dias e Marielle Franco.² Agradeço aos mediadores, meus colegas Luis Manoel Fernandes, Paula Sandrin, João Nogueira e Marta Fernández, e a meu colega Paulo Esteves, por garantir o financiamento do evento. Agradeço ainda a todos que ajudaram na organização, especialmente a nossos alunos de pós-graduação Tatiana Dornellas, Sebastian Granda e Camila dos Santos, bem como a nossa equipe de eventos e comunicação do IRI e aos alunos do PET/TEPP e Pibic. Também agradeço a Laura Escudeiro e Wanderley Júnior pelas transcrições. Por último, agradeço o apoio do

IRI e da PUC-Rio e, mais uma vez, o suporte financeiro do CNPq, sem os quais o evento não poderia ter sido realizado.

As opiniões apresentadas neste livro são de foro particular e não representam posicionamentos institucionais de quaisquer das partes envolvidas.

Espero que este livro sirva de inspiração para um debate contínuo acerca do desenvolvimento no país, na abertura de uma nova agenda e, que sirva de inspiração, ainda, para a construção de pontes e a abertura de diálogos mais concretos e produtivos.

-
- 1 Chamada MCTI/CNPq/Finep nº 03/2016 - Auxílio à promoção de eventos científicos, tecnológicos e/ou de inovação (ARC).
 - 2 Como nota, cabe ressaltar que o senador Cristovam Buarque, no programa original do evento, não pode estar presente devido à crise que se instaurou no Senado com a homologação de um pedido de *impeachment* contra o presidente Michel Temer na semana anterior ao evento. Agradeço, porém, ter gentilmente aceitado o convite em um primeiro momento. Era de se esperar que o cenário político, protagonista silencioso do evento, tivesse sua mão no andamento do seminário.

O desenvolvimento que queremos: direitos, cidadania e igualdade

Isabel Rocha de Siqueira

É simbólico que todo programa de ensino sobre desenvolvimento acabe sendo dividido entre economia política (teoria), ética e sociologia/antropologia (“prática”), quando não é apresentado mesmo como programas ou cursos distintos. Enquanto a teoria trava um debate sobre os diferentes níveis de análise – o sistema internacional, o Estado, a sociedade, o indivíduo –, a ética se preocupa com a moral, a responsabilidade social e individual e o senso de comunidade e pertencimento a uma mesma humanidade. À sociologia e à antropologia, por sua vez, caberia olhar para a prática dos projetos de desenvolvimento, para as necessidades contextuais e para as dificuldades de conectar indivíduos que vivem em mundos distintos.¹ A dificuldade para quem pensa política pública, portanto, está em atravessar esse mundo complexo, desde problemas sociais específicos a modelos de desenvolvimento que necessariamente respondem à realidade do sistema internacional. Nesse sentido, porém, os estudos de desenvolvimento talvez sejam de certa forma a epítome da transdisciplinaridade que se busca hoje nas Humanidades, com todos os desafios, mas também com todo o potencial humano que isso traz.

Um caminho por essa complexidade parece passar pela filosofia, mas em um sentido amplo e imbricado. Refletir sobre política pública para a pobreza e a desigualdade em um país como o Brasil, em um contexto internacional de crises múltiplas, requer, por exemplo, refletir sobre aquilo que consideramos “conhecimento” e também sobre como diferenciamos “certo” e “errado”, “justo” e “injusto”. Nos capítulos que se seguem, Flávia Oliveira sugere que “[o] povo entende a economia, sim. São os economistas que não entendem o povo brasileiro”. De que conhecimentos então precisamos para pensar desenvolvimento no Brasil? E quais formas de educação ou informação constroem e acessam esse conhecimento? Nesse sentido, como mostra Tiago Falcão, programas inclusivos são muitas vezes cercados de mitos que se alimentam de preconceito e/ou de uma desinfor-

mação sobre as causas do problema em questão. De que tipo de conhecimento e, principalmente, de *vivências* precisamos para travar um diálogo mais construtivo sobre graves problemas sociais? É preciso que a discussão sobre inclusão e proteção social seja guiada por *princípios normativos* e por um senso de *justiça social*, nas palavras de Rômulo Paes-Sousa. O eixo filosófico que perpassa esse debate é, assim, um que comporta filosofia do conhecimento e filosofia moral. Um país que não se conhece ou que não quer se conhecer é um país que vê parte de sua população cair nas imoralidades da miséria e da falta de serviços básicos. Assim, as questões trazidas por este livro procuram responder ao desafio de “fazer pesquisa que simultaneamente avance a compreensão e a confiabilidade de seus resultados e também produza recursos para responder aos tipos de questões que são mais importantes para um grupo oprimido” (Harding, 2015: 33).²

O debate sobre o Programa Bolsa Família (PBF) pode ser encarado como um termômetro desse (auto)conhecimento. As polarizações, os amores e ódios do Brasil, se dirigem ao programa com a mesma intensidade e com os mesmos pontos cegos com que se voltam para o debate sobre desenvolvimento, de maneira mais ampla. É preciso conhecer e é preciso buscar fontes confiáveis. Tratar de inclusão, autonomia, participação, deliberação, do funcionamento de nossas instituições, de saúde, educação e economia é analisar os rumos do desenvolvimento no país. Há muito, os estudos de desenvolvimento vêm questionando a centralidade do crescimento econômico como parâmetro ou *proxy* do desenvolvimento: “crescimento econômico não pode, de forma razoável, ser tratado como um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem que atentar mais para a melhora da qualidade da vida que levamos e para as liberdades de que desfrutamos” (Sen 2001: 14).³ Qualidade de vida e liberdade, assim como autonomia, inclusão e outros componentes do desenvolvimento são, porém, difíceis de mensurar. Suas medidas serão sempre apenas aproximações, e comparações serão sempre arriscadas. Ainda assim, essas medidas são essenciais para a política social. Mais à frente no livro, Maria Ozanira Silva e Silva justamente demonstra a importância de avaliar os impactos do PBF para refletir sobre o futuro: seu estudo relata inúmeros benefícios mais imediatos do programa ao mesmo tempo em que aponta, de forma importantíssima, para a dificuldade de que se traduzam em impactos mais relacionados aos objetivos estratégicos de longo prazo do PBF. Este tipo de análise, cuidadosamente pesando os diferentes níveis em que o programa atua, mostra como é importante conhecer esses resultados em detalhes a fim de julgar *em que medida o (des)conhecimento sobre o desenho de programas como o PBF se relaciona mais amplamente com o*

posicionamento sobre o rumo da política de desenvolvimento no país. Paulo Jannuzzi inclusive vai além e atrela esse debate mais forte e intrinsecamente aos momentos políticos do Brasil. Jannuzzi lista uma série de impactos positivos do PBF como parte do que ele identifica como estratégia brasileira de desenvolvimento inclusivo, refletindo ainda sobre a exportação do modelo brasileiro. É destacada a percepção, em dado momento, de que o Brasil era referência ao combinar crescimento econômico, política de desenvolvimento social e estratégias de mitigação de danos ambientais, o que coloca ainda mais em perspectiva o alerta de que poderíamos viver agora um momento de desfazimento desses impactos.

Para entender melhor como diferentes grupos populacionais são impactados pelo PBF e outras políticas sociais, dados numéricos são comumente acompanhados de estudos qualitativos, impulsionados pelo próprio Ministério de Desenvolvimento ao longo dos últimos anos, mas também com profunda participação da academia brasileira.⁴ É de fato fundamental complementar o conhecimento quantificado com o que chamo de *vivências*⁵ – uma aproximação em relação ao outro. É nesse espírito que Mercedes González de la Rocha parte da experiência mexicana com o Programa Oportunidades para argumentar que a pesquisa sobre os impactos potenciais de programas de transferência de renda precisa também dos *inputs* de análises qualitativas, principalmente etnográficas. Nesse caso, a metodologia deve ser fortemente guiada por *princípios*, tocada por uma sensibilidade para gerar até um novo vocabulário, se necessário. Podemos dizer que esse é um compromisso ético, uma obrigação epistêmica de saber como vive o outro (Unger, 2003). Esse impulso nos leva a constatar, por exemplo, que a proximidade com relação ao outro, no caso, a/o beneficiária/o do PBF, é fator crucial em uma tendência a abordar o programa de forma aberta e positiva (Castro e Walter et al., 2009). A disposição sensível que acompanha a vivência não pode ser substituída por números apenas – nenhuma quantidade de pesquisas quantitativas altamente confiáveis por si só vai dar conta de proporcionar uma compreensão mais generosa da realidade desigual brasileira, nem nenhuma pesquisadora responsável presumiria isso. O fato, porém, é que nossas vidas estão cada vez mais povoadas por estatísticas de fácil visualização e essas são tão mais facilmente ignoráveis quanto são mal-apropriadas ou manipuladas (Rocha de Siqueira, 2016).

O ímpeto para o evento e o livro surgiu em grande medida de minha pesquisa com o impacto dos números em políticas internacionais e da vontade de dialogar sobre como comunicar melhor propósitos e resultados importantes de políticas sociais a públicos com tendências políticas distintas. Parece-me cada vez mais

que há uma chave nos diferentes empregos do relacionismo – o foco nas relações. Não coincidentemente, em minha opinião, as abordagens mais voltadas para a diversidade e as visões plurais de mundo têm focado em diversos conceitos em torno da ideia de relacionismo. E este foco não é novo. Esteve presente na teologia da libertação, está presente no pós-desenvolvimento, com fortes raízes nas contribuições sul-americanas, e está fortemente atrelado a abordagens mais nuançadas sobre a política e as relações desiguais em diversos campos das Humanidades: “...o universo não é a soma de todos os objetos existentes, mas antes um conjunto de redes relacionadas interconectando todos os sujeitos entre si” (Boff, 2007: 119):⁶

Esses seres, informações, energias e ordens são interdependentes. Tudo está relacionado a tudo em todos os pontos, sob todas as circunstâncias e em todos os tempos. Interdependência revela a cooperação de tudo com tudo. Essa é a lei mais fundamental do universo: *sinergia, solidariedade e cooperação*. (Boff, 2007:118, grifo meu)⁷

“Mundos relacionais” ou “ontologias relacionais” (Santos, 2009; Escobar, 2015) (Rocha de Siqueira e Castelo-Branco, prelo) se baseiam em relações que, por definição, são fluidas e sempre mais que ou diferentes da soma das partes relacionadas. Esse é um dos caminhos atuais para pensar desenvolvimento de forma mais diversa e inclusiva. Se tudo que há são relações, se estamos todos profundamente interconectados e conectados igualmente a um mundo de recursos limitados e com vida própria, então a pobreza e a miséria que afetam uns são as mesmas que desenham os contornos de tantos outros problemas políticos, econômicos e sociais no Brasil e no mundo. Não é possível esperar um acesso mais igualitário a nenhum bem, inclusive segurança pública, se a igualdade não estiver mais firmemente colocada na base de nosso ordenamento social. É também impossível esperar alternativas políticas sadias e um debate construtivo, se a participação de todos não está enraizada no funcionamento de nossas instituições. É assim, por esse exercício, que se conclui também que o olhar sobre um programa social pode dizer muito sobre o estado do debate nacional sobre desenvolvimento. Os desconhecimentos provavelmente se espelham, assim como os preconceitos e os posicionamentos mais polarizados. No mundo das interrelações restam então o diálogo e o aprendizado.

Aprender sobre como o Brasil alcançou certa configuração de direitos civis e sociais é o primeiro passo para essa conversa. À semelhança das interconexões mencionadas acima, Lenaura Lobato afirma em seu capítulo que os problemas

sociais são *socialmente produzidos* e que, sendo assim, tratar a proteção social como direito implica ver o potencial dos *direitos como vínculos sociais*. Dizer que temos direitos como cidadãos reconhecidos na Constituição de 1988 equivale a nos colocar em pé de igualdade pelo menos em um ponto de partida. Garantir esses direitos seria incentivar vínculos sociais que são essenciais para a própria manutenção da ordem social. A história da proteção social no Brasil, portanto, é marcada por muitos debates importantíssimos para se pensar a sociedade. Aldaíza Sposati sugere, a seu turno, que houve e há sempre um embate entre uma concepção de solidariedade, mais atrelada a bases religiosas da ação social, que percebe a assistência social como parte da seguridade social, e uma perspectiva mais caracteristicamente neoliberal, que visaria proporcionar os meios para que cada pessoa garantisse sua vida. A forma de se relacionar com quem está vulnerável, portanto, refletiria em grande parte a estratégia que se pensa para a sociedade. E é através das mudanças nessa estratégia, em seu percurso histórico, que Débora Thomé demonstra algumas possibilidades do espelhamento de posições micro e macro, analisando a trajetória brasileira que culminou no PBF e o que algumas das mudanças políticas recentes podem acarretar. Diferentemente do que conclui Sposati mas condizente com o que sugere Jannuzzi, para Thomé houve preocupação não só com inclusão, mas também com *redistribuição* no Brasil, o que seria, em sua opinião, uma característica dos partidos de esquerda em geral.

Para Maria Antonia Nascimento e Rafael Georges, porém, independentemente de quaisquer intenções, essa redistribuição não se concretizou. Nascimento fala da marginalização da região amazônica, na forma de trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e da própria natureza. Ela acusa o modelo rentista extrativista de desenvolvimento adotado pelo país de provocar miséria e desigualdade. Georges retrata muitas dessas desigualdades em números devastadores, do Brasil e da América Latina. Citando relatório da Oxfam de 2017, Georges destaca o alto índice de concentração de terras na América Latina e sugere que a inclusão teve papel muito maior no Brasil do que as políticas de redistribuição: “conseguimos emancipar muita gente da pobreza extrema, no entanto, não tratamos dos ricos”. Georges reporta que os 5% mais ricos no Brasil concentram metade da renda nacional, motivo pelo qual conclui que “é frágil contar apenas com o atual arcabouço de política social para combate à pobreza, pelo menos do ponto de vista da América Latina”.

Nesse sentido, propostas antigas são de novo levantadas para avançar com a agenda social no país: Eduardo Suplicy reforça aqui sua recomendação pela

adoção de uma política de renda básica de cidadania, por seu caráter universalista e distributivo. Seria uma forma de dar centralidade à noção de direitos e de igualdade. Para Suplicy, a maior vantagem dessa proposta está no foco na dignidade humana e na liberdade, uma vez que oferece autonomia para a decisão de como gastar.

Esse avanço da agenda de proteção social para uma universalidade, com um foco em direitos e em *igualdade na liberdade* denota o que Ferguson (2015) chamou de “novas racionalidades da pobreza”. Em 2012, eram 123 programas de transferência de renda no mundo (Garcia e Moore, 2012 apud Ferguson, 2015), o que, para Ferguson, demonstra um reconhecimento de que grande parte da massa de pessoas pobres no Sul Global não tem e possivelmente jamais terá empregos formais. Em resposta, políticas distributivas colocam em pauta *demandas* distributivas, baseadas em noções não de caridade, mas de *direito a uma justa parcela das riquezas nacionais*. É nesse sentido que Ferguson vê uma possibilidade, nos programas de transferência de renda, para novas formas de demandas políticas. A noção de direito a uma justa parcela das riquezas nacionais convida a ideia de posse: todos teríamos direito de propriedade sobre a riqueza da nação. *Entre ser “dono”, portanto, e ser alvo de caridade, há um mundo de vida política para aquele que recebe o benefício*. Se a preocupação é evitar dependência, um dos mitos de que Falcão trata em seu capítulo, Ferguson é contundente na chamada à realidade:

Vamos nos lembrar que, no que toca às fantasias sobre fraudadores e oportunistas que ganham benefícios relacionados ao desemprego, se alguém realmente quer achar não-trabalhadores ociosos recebendo rendas generosas em dinheiro, a porção mais privilegiada do espectro [socioeconômico] é certamente o lugar por onde começar. (Ferguson, 2015: 22)⁸

Nesse contexto, milhões de pessoas pobres podem ter outro tipo de poder: “direitos políticos em um regime democrático cuja base política é precisamente a massa de pobres historicamente excluída” (Ferguson, 2015:12).⁹ Como seria o caso do Brasil, o Estado sente-se/passa a sentir-se pressionado politicamente para oferecer bens e serviços não para *trabalhadores*, mas para *cidadãos*. Lenaura Lobato e Débora Thomé mencionam como o início da proteção social privilegiava somente os trabalhadores e, apenas, aqueles com carteira assinada. A trajetória percorrida no Brasil com o PBF, por exemplo, foi no sentido de expandir esses direitos para além da empregabilidade. Ferguson chama o viés anterior de pro-

dutivista – uma visão de que só quem produz merece receber bens e serviços do Estado; visão que se torna absurda diante da previsão de Ferguson sobre a massa de indivíduos que jamais terá empregos, indivíduos que não seriam reserva de mão de obra, mas de fato obsoletos para o capitalismo (Ferguson, 2015).

Os direitos políticos adquiridos por essa massa com programas sociais inclusivos, de certa forma, seriam um contraponto indireto à dificuldade, nas democracias, de evitar que poder econômico se traduza automaticamente em poder político (Sen, 1999; Deneulin, 2006; Nussbaum, 2011). Na defesa de desenvolvimento como liberdade, compreendida na teoria das capacidades de Amartya Sen (1999) e seus derivados, há uma preocupação teórica em pensar como evitar que a liberdade política seja insuficiente para promover participação diante do empobrecimento econômico:

Se a liberdade política não pode ser realizada sem que haja mudança prévia nas desigualdades (já que a liberdade política exercida em um contexto de desigualdade tende a reproduzir essas desigualdades), e se as desigualdades são trazidas pela liberdade política, estamos então diante de um caminho sem saída? (Deneulin, 2006: 96)¹⁰

É nesse cenário que pensar “novas racionalidades de pobreza” atreladas a “novas formas de demandas políticas” (Ferguson, 2015) coloca programas de transferência de renda como o PBF em um caminho potencialmente importante para a construção de modelos de desenvolvimento, um caminho com base em direitos, igualdade e cidadania.

É nesse espírito que leio a contribuição de Cleonice Dias, quando diz: “Estamos falando de duas questões: lutar sempre para construir os sonhos da sociedade livre que queremos e lutar todo dia. Qualquer política de governo só nos alcançará se lutarmos por ela, se fiscalizarmos, se monitorarmos”. Essa participação política é central a qualquer modelo de desenvolvimento que se queira igualitário e inclusivo, e não menos importante para um modelo economicamente bem-sucedido. Trazendo de volta a reflexão de Flávia Oliveira, a economia que entender a/o brasileira/o terá mais chances de responder à diversidade do país, e esse entendimento passa por uma compreensão de que demandas políticas geram Estados mais institucionalmente consolidados e, portanto, mais capazes de sobreviver a crises de todos os tipos.

Diante de recente pesquisa que mostra os avanços de posições autoritárias no Brasil, vemos os terríveis impactos que uma crise econômica e política pode

causar sobre a coesão social, mas também vemos como décadas de abandono da Educação no país preparam o terreno para esse tipo de resposta social. Relatório publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) afirma que quanto menor o índice de escolaridade – e podemos supor que nessa conta a qualidade seja também determinante, maior a probabilidade de apoio a posições autoritárias (FBSP, 2017: 15). Há no relatório, ainda, observação de que o reconhecimento de uma agenda de direitos pode, ele mesmo, servir de base para um impulso por atitudes autoritárias visando sua preservação (FBSP, 2017: 36-37). No contexto de crise e agora, de avanço do conservadorismo, e com a proximidade de novas eleições, torna-se crucial discutir o peso da provisão de educação de qualidade a toda a população e a importância de um diálogo político aberto sobre uma agenda de direitos e modelos de desenvolvimento no Brasil. Note-se então o potencial da reflexão sobre o PBF, com sua expansão de direitos e de cidadania e suas condicionalidades: juntamente com a própria formação de uma base política que hoje exerce poder de demanda, esses elementos criam peso sobre as obrigações do Estado de prover bens e serviços. Essas condições são também condições de coesão, uma vez que colocam bases comuns para a sociedade brasileira. Como Georges destaca, “a democracia funciona melhor em países menos desiguais”. Citando relatório da Oxfam, Georges mostra ainda como “[a] confiança na democracia depende muito da percepção de que o sistema funciona e, em países muito desiguais, essa confiança é menor”. Por isso, faço minhas também suas palavras: não parece possível “eliminar a pobreza sem reduzir a desigualdade. É fundamental que governos coloquem em prática políticas de inclusão, mas também políticas de redistribuição”. Se os mais pobres são invariavelmente os mais afetados pelas crises, como Paes-Sousa mostra, e se a desigualdade alimenta a desconfiança com relação à democracia, a fragilidade de nossos ganhos no combate à pobreza podem ser também índice de nossa fragilidade democrática. Os direitos econômico-políticos de uns estão, assim, *relacionalmente* atrelados aos direitos econômico-políticos de todos.

Quer dizer, já não foi possível existir sem assumir o direito e o dever de optar, de decidir, de lutar, de fazer política. E tudo isso nos traz de novo à imperiosidade da prática formadora, de natureza eminentemente ética. E tudo isso nos traz de novo à radicalidade da esperança. Sei que as coisas podem até piorar, mas sei também que é possível intervir para melhorá-las.

Seria irônico se a consciência de minha presença no mundo não implicasse já o reconhecimento da impossibilidade de minha ausência na construção da própria presença. Não posso me perceber como uma presença no mundo, mas, ao mesmo tempo, explicá-la como resultado de operações absolutamente alheias a mim. (Freire, 2011, seções 2.1 e 2.2).

-
- 1 Essa divisão fica clara em como a literatura se organiza. Há, em geral, livros de a) teoria, b) livros de ética e c) livros de sociologia/antropologia do desenvolvimento. Ver, por exemplo, a) COWEN e SHENTON, 2005; PEET e HARTWICK, 2009; PIETERSE, 2010; b) UNGER, 2003); GOULET, 2006; CROCKER, 2008; c) GARDNER e LEWIS, 1996; MOUSSE e LEWIS, 2005.
 - 2 Minha tradução. Original: “The question is how to go about doing research that simultaneously advances the comprehensiveness and reliability of its results and also produces resources for answering the kinds of questions that are most important to an oppressed group”.
 - 3 Minha tradução. Original: “(...) economic growth cannot sensibly be treated as an end in itself. Development has to be more concerned with enhancing the lives we lead and the freedoms we enjoy”.
 - 4 Ver SOUSA, XIMENES e JAIME, 2014; XIMENES, 2014; BICHIR, 2011; REGO e PINZANI, 2014.
 - 5 Aqui agradeço à Renata Arruda Ratton por me alertar para a importância dessa palavra nesse contexto.
 - 6 Minha tradução. Original: “the universe is not the sum of all existing objects, but rather the set of relationship networks interconnecting all subjects among themselves”.
 - 7 Minha tradução. Original: “These beings, information, energies and orders are interdependent. Everything is related to everything at all points, under all circumstances and at all times. Interdependence reveals the cooperation of everything with everything. This is the most fundamental law of the universe: synergy, solidarity and cooperation”.
 - 8 Minha tradução. Original: “And let us remember that, for all the popular fantasies about welfare cheats and loafers on unemployment benefits, if one really wants to find idle non-workers nonetheless receiving generous cash incomes, the better-off end of the spectrum is surely the place to start”.

- 9 Minha tradução. Original: “political rights within a democratic regime whose political base is precisely the impoverished and historically excluded masses of “the poor”.
- 10 Minha tradução. Original: “If political freedom cannot occur without a prior change in inequalities (as political freedom exercised within a context of inequalities is likely to reproduce these inequalities), and if inequalities are to be brought about by political freedom, are we then caught up in a dead-end?”.

Referências bibliográficas

- BICHIR, Renata Miranda. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira; WALTER, Maria Inez Machado Telles; SANTANA, Cora Maria Bender e STEPHANOU, Michelle Conceição. *Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira*. v.15. nº 2. Opin. Publica, 2009.
- COWEN, Michael e SHENTON, Robert. . *Doctrines of Development*. Londres: Taylor & Francis E-Library - Routledge, 2005.
- CROCKER, David. *Ethics of Global Development: Agency, Capability, and Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- DENEULIN, Séverine. *The Capability Approach and the Praxis of Development*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2006.
- ESCOBAR, Arturo. Thinking-feeling with the Earth: Territorial Struggles and the Ontological Dimension of the Epistemologies of the South. *AIBR - Revista de Antropología Iberoamericana*, Madri, v.11, nº 1, p. 11-32, 2015.
- FERGUSON, James. *Give a Man a Fish*. Durham e Londres: Duke University Press, 2015.
- PORTAL, FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública). Medo da violência e o apoio ao autoritarismo no Brasil: índice de propensão ao apoio a posições autoritárias. *Textos para Debate*, nº 01, São Paulo, 5 out. 2017. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/medo-da-violencia-e-o-apoio-ao-autoritarismo-no-brasil/>. Acesso em 18 jan. 2018.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 43. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- GARCIA, Marito e MOORE, Charity. *The Cash Dividend: The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: The World Bank, 2012.
- GARDNER, Katy e LEWIS, David. *Anthropology, Development and the PostModern Challenge*. London: Pluto Press, 1996.

- ROCHA DE SIQUEIRA, Isabel e CASTELO-BRANCO, Tatiana. *Entangled Differences: Relationality and Intersectionality as grounds for a feminist solidarity*. Contexto Internacional (forthcoming)
- GOULET, Denis. *Development Ethics at Work: Explorations – 1960–2002*. Londres: Taylor & Francis e-Library -Routledge, 2006.
- HARDING, Sandra. *Objectivity and Diversity: Another Logic of Scientific Research*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 2015.
- MOSSE, David e LEWIS, David. *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*. Londres: Pluto Press, 2005.
- NUSSBAUM, Martha Craven. *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge e Londres: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.
- PEET, Richard e HARTWICK, Elaine. *Theories of Development: Contentions, Arguments, Alternatives*. 2. ed. Nova York: The Guilford Press, 2009.
- PIETERSE, Jan Nederveen. *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions*. 2. ed. Londres: Sage Publications, 2010.
- REGO, Walquiria Leão. e PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- SIQUEIRA, Isabel Rocha . *Development by Trial and Error: The Authority of Good Enough Numbers*. v.11. 2.ed. Oxford: International Political Sociology, 2016. Disponível em <http://doi.org/10.1093/ips/olw012>.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Epistemologias do Sul: justiça contra epistemicídios*. Lisboa: Almedina, 2009.
- SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Nova York e Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SOUSA, Marconi Fernandes; XIMENES, Daniel de Aquino e JAIME, Patrícia Constante (orgs). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família. *Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate*, Brasília, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, nº 17, 2014.
- UNGER, Peter. *Living High and Letting Die: Our Illusion of Innocence*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- XIMENES, Daniel (org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família. *Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate*, Brasília, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, nº 18, 2014.

De quem o Brasil deve se ocupar

Flávia Oliveira

Não sendo eu uma pessoa da academia, tomo essa oportunidade como uma mão estendida para estreitar o diálogo entre os pensadores, os formuladores de modelos econômicos e os saberes da rua, da vida real.

Permitam-me contar um pouco de minha história pessoal, como forma de justificar minha participação nessa conversa.

Eu sou filha de uma mulher negra, baiana, com cinco anos de escolaridade, que migrou da Bahia para o Rio de Janeiro em 1960, para acompanhar irmãos, irmãs e mãe na construção de uma vida mais próspera no Sul Maravilha, deixando, assim, a escassez da pequena Cachoeira, cidade do Recôncavo Baiano, que viveu seu apogeu no ciclo da cana, no século XIX.

Meu pai era um pintor de paredes, nascido em Vassouras, interior do Estado do Rio de Janeiro, que nos deixou quando eu tinha oito anos de idade. Fui criada, portanto, pela minha mãe, uma chefe de família como tantas mulheres da periferia, dos subúrbios, das favelas, dos rincões deste Brasil.

Cresci no subúrbio de Irajá, bairro da Zona Norte da cidade, vizinho a Vaz Lobo, Vila da Penha, Colégio, Acari. A vida toda estudei em escola pública. Primário e ginásio, em escolas municipais; segundo grau técnico em estatística, em uma escola federal, a Escola Nacional de Ciências Estatísticas, mantida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cursei jornalismo, na Universidade Federal Fluminense. Sou, portanto, fruto do ensino público e gratuito.

A formação em estatística e em comunicação me levou ao jornalismo socioeconômico, meu ofício, minha missão. Passei pela cobertura de Varejo, Negócios, Finanças, mas nenhuma delas me realizou, realiza, profissionalmente como escrever e falar sobre macroeconomia e indicadores sociais. Me encanta fazer ligações, pontes, conexões entre os números aparentemente frios das pesquisas e estatísticas oficiais e a vida real das famílias, consumidores, trabalhadores brasileiros.

Foi assim que vim parar neste debate, batizado *O desenvolvimento que queremos*. Quero saudar os organizadores pela escolha do nome. Faz tempo que

o *crescimento* soterra o desenvolvimento em encontros, debates, noticiários de economia. É comum tratarem o par de palavras como sinônimos. Não são. Se um incorpora a dimensão econômico-financeira, outro trata das variáveis sociais e econômicas. Mais ou menos como PIB per capita e Índice de Desenvolvimento Humano: um se relaciona com a capacidade de produzir riqueza; outro, de transformá-la em bem-estar.

É assim que chego ao tema desta sessão de abertura, “De quem o Brasil deve se ocupar”. Tão rico, este país foi capaz de entrar – e se manter –, desde o século passado, entre as dez maiores economias do mundo. Crescemos, é fato. No entanto, estamos historicamente distantes do topo da lista do desenvolvimento humano. Patinamos na renda média e em inaceitáveis indicadores educacionais, de saúde e longevidade. Não é razoável.

Não é razoável que uma nação com a dimensão territorial, a abundância de recursos naturais, o nível de complexidade da atividade econômica, a diversidade e o tamanho da população como a do Brasil, apresente índices tão agudos de desigualdade. Somos desiguais em raça ou cor da pele, em gênero, em renda, em escolaridade, em origem regional.

Já não deveríamos ser. O Brasil construiu instrumentos potentes para resolver problemas crônicos da economia. Temos um órgão oficial de estatísticas, o IBGE, que nos permite o autoconhecimento. Tornamo-nos uma potência global no agronegócio, notadamente nos complexos da soja e de carnes, pelas mãos férteis da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Exportamos minério e aviões. Extraímos petróleo de águas profundas e, mais recentemente, do pré-sal.

No entanto, permitimos que metade da população viva sem saneamento básico; que a escolaridade média não passe de oito anos, o equivalente ao ensino fundamental incompleto; que metade dos adolescentes de 15 a 17 anos esteja fora do ensino médio. Estamos entre os recordistas mundiais de mortes no trânsito; homicídios de jovens; população carcerária; e desperdício de alimentos.

Somos o país que conseguiu estabilizar a moeda impondo uma divisão por CR\$ 2.750, mas que assiste passivamente ao massacre de indígenas, de trabalhadores rurais e a destruição de florestas nativas. Somos o país que implementou, há uma década e meia, o sistema de metas de inflação, aquele que obriga o ministro da Fazenda a prestar contas à sociedade se o intervalo determinado não for cumprido. No entanto, não somos capazes desse controle para preservar a vida de nossos jovens.

Conseguimos elaborar uma proposta de reforma da Previdência ou de mudança na legislação trabalhista sob o ponto de vista exclusivo da redução de gastos e desconsiderando efeitos pró-cíclicos de cada real a mais adicionado ao bolso do Brasil mais pobre.

Não se trata de desprezar a dimensão fiscal. Tampouco de fechar os olhos às bem elaboradas planilhas dos ortodoxos. Trata-se, sim, de enxergar os efeitos nos lares e refletir sobre a sociedade que nascerá da via única da austeridade. *Será esse mesmo o Brasil excludente que queremos? É esse o modelo vencedor? Se sim, quem de nós ganha com ele?*

Dos escritórios do planalto – refiro-me não ao palácio presidencial, mas à forma de relevo na geografia que afasta observadores dos observados – é difícil ver a vida na planície. A recíproca não é verdadeira. O povo brasileiro entende de economia.

O povo brasileiro sentiu a inflação corroer-lhe o bolso e foi às ruas com tabelas de preço, estocou alimentos no início do mês para esticar o salário, fechou supermercados que sabotavam o plano econômico de outro vice que virou presidente, José Sarney. O povo brasileiro suportou confisco e recessão aguda do então presidente Fernando Collor, o primeiro a sofrer *impeachment*.

O povo brasileiro, disse antes e voltou a dizer, comprometido com o fim da inflação, aprendeu a dividir por CR\$ 2.750! O povo brasileiro trabalhou por conta própria enquanto esperava a retomada do sonhado emprego com carteira assinada, uma década atrás, o mesmo emprego que perdeu na crise atual.

O povo brasileiro aderiu ao Bolsa Família e, quando não foi mais preciso, abriu mão do benefício. O povo brasileiro incorporou a educação dos filhos como um valor familiar. Por isso, mais de 95% de nossas crianças de 6 a 14 anos frequentam a escola.

O povo brasileiro, diante da euforia generalizada com o Brasil que decolava, foi aos bancos e se embebedou de crédito. Hoje, paga o preço do superendividamento, enquanto espera dias melhores na renda, no emprego, no bem-estar.

O povo entende a economia, sim. São os economistas que não entendem o povo brasileiro. É chegada a hora de buscar essa comunhão. Reconhecer acertos, enxergar necessidades não significa ignorar os erros. É do debate honesto e da busca generosa por interseções que nasce o consenso.

É ele que buscamos. É dele que precisamos. Hoje, mais do que nunca.

PARTE I

Desenvolvimento inclusivo:

Como gerar impactos duradouros?

Quais caminhos percorremos e desejamos percorrer ainda?

O que temos a dizer sobre direitos?

O Programa Bolsa Família: contexto nacional e a estrutura de políticas sociais

Tiago Falcão

A participação da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS) na reflexão sobre “O desenvolvimento que queremos: Bolsa Família e os amores e ódios do Brasil”, promovido pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio, em maio de 2017, teve como motivação três curiosidades. Primeiro, o tema chamou atenção: *o desenvolvimento que queremos* – a ideia de que o desenvolvimento não é um processo natural e autodeterminado. O segundo aspecto foi a colocação do Programa Bolsa Família (PBF) como elemento central desse processo: “Bolsa Família e os amores e ódios do Brasil”. Bolsa Família aparecia como modelo de desenvolvimento econômico e sua análise se daria de maneira apaixonada – amor e ódio. O terceiro ponto que estimulou a participação da Secretaria foi o convite ter vindo do Instituto de Relações Internacionais (IRI).

Para falar do PBF, é importante voltar à Constituição de 1988 (ver capítulos de Lenaura Lobato e Débora Thomé neste livro). Não se pode pensar o programa separado dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre os quais se destaca o inciso III: *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais* (CF art.3º). Em 1988, esses temas já estavam estabelecidos como grandes objetivos da nação. Portanto, o PBF não aparece de maneira descontextualizada.

A partir da Constituição Federal, foram definidos o que chamamos de direitos sociais: saúde, educação, trabalho, habitação, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. A definição dos direitos sociais exigiu a estruturação e orientação de como esses direitos seriam consolidados e, portanto, a definição de mecanismos de inclusão. Durante

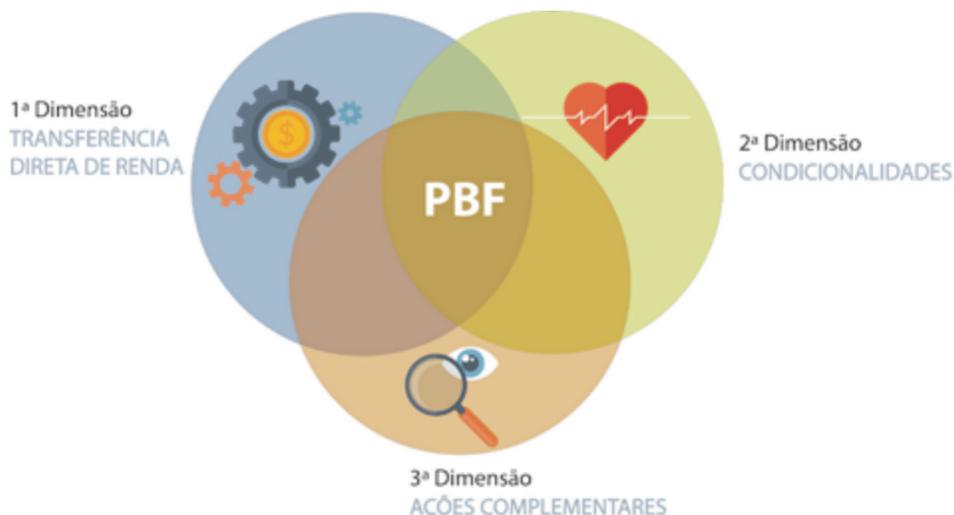
os últimos 29 anos, o país estruturou um sistema complexo de políticas sociais, que envolve aspectos de *proteção* social, como previdência, saúde e assistência; e de *promoção* social, como trabalho, educação, desenvolvimento agrário, cultura, lazer e esporte. Esse amplo sistema envolve nos dias de hoje aproximadamente 25% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, com gastos em políticas sociais das mais diferentes formas. Dependendo dos estudos, se forem incluídos subvenções econômicas, isenções e subsídios, este percentual sobe para 30% do PIB.

Uma série de benefícios contributivos e não contributivos foram criados, transformados ou mantidos a partir da Constituição Federal (CF) de 1988. Os principais benefícios contributivos para inativos são pensão por idade, incapacidade, auxílio por acidentes de trabalho e doenças. Temos, ainda como benefício contributivo, o seguro desemprego para ativos. Dentre os benefícios não contributivos para inativos, destaca-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), atualmente, com 4,4 milhões de beneficiários, entre eles, idosos e pessoas com deficiência sem condições de terem seu o sustento provido pela própria família (ver capítulo de Rômulo Paes-Sousa). É nesse quadro que se dá a criação, em 2003, do Programa Bolsa Família - PBF, como programa não contributivo destinado, especialmente, a famílias ativas.

Hoje, o PBF representa 0,5% do PIB, ou seja, 2% do gasto social. É interessante que esse programa que tem 2% do gasto social concentre a atenção no debate em torno das políticas sociais brasileiras. É verdade que, recentemente, há uma discussão mais intensa acerca da previdência social e do BPC, devido à proposta de reforma da previdência. Mas, no debate político e ideológico, é esse 0,5% que gera um conflito mais intenso. Então, por que o PBF chama essa atenção? Por que ele pode ser caracterizado como um momento de ruptura dentro das políticas sociais? *Por que o posicionamento em relação ao PBF pode estabelecer os que são a favor ou contra determinado modelo de desenvolvimento?*

Inicialmente, é necessário explicar que o PBF tem três dimensões: a primeira dimensão, da transferência de renda direta, é a mais conhecida; a segunda, das condicionalidades, menos conhecida; e a terceira dimensão é das ações complementares ao programa que é, de certa forma, desconhecida pela grande maioria da população.

Figura 1:



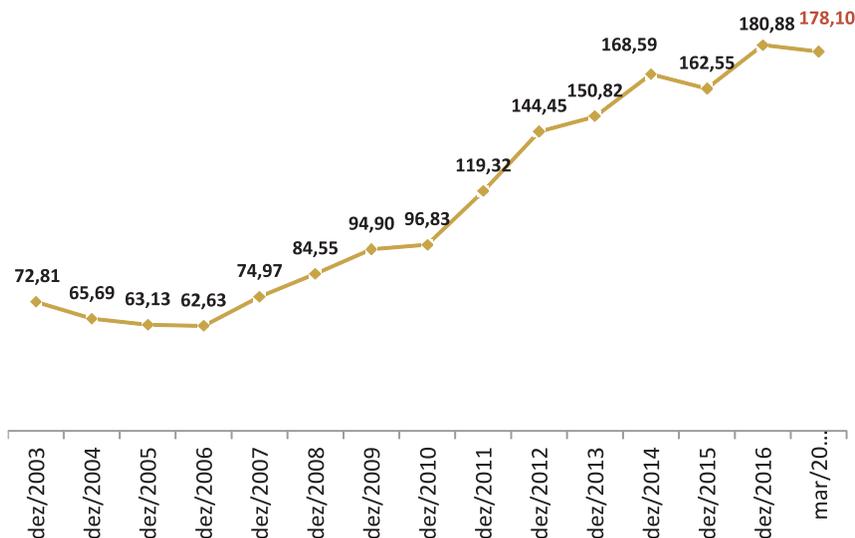
Cada uma dessas dimensões será tratada aqui, começando pela primeira delas – a transferência de renda.

Transferência de renda

Atualmente, em meados de 2017, 13,6 milhões de famílias recebem mensalmente o benefício oferecido pelo programa, algo em torno de 45 milhões de pessoas. Quase um quarto da população brasileira é beneficiária do programa. Talvez aqui esteja a explicação para esse interesse tão grande: um quarto da população brasileira recebe 0,5% do PIB e isso é uma novidade em termos de política social no Brasil.

O valor médio mensal do benefício por família é de cerca de R\$ 180 (ver capítulo de Aldaíza Sposati neste livro). É esse valor que algumas pessoas insistem em classificar como capaz de mudar o comportamento das famílias em relação à participação no mercado de trabalho, à natalidade ou consumo.

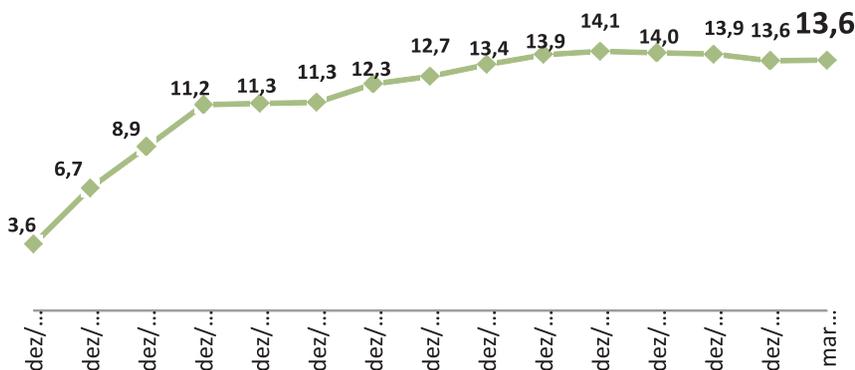
Gráfico 1:
Valor médio do benefício do PBF, em reais (R\$)
Brasil, 2003 a 2017



Fonte: Departamento de Benefícios (Deben), Senarc/MDS.

Posto isso, é necessário enfrentar três grandes mitos atribuídos ao programa desde a sua constituição: o efeito preguiça, o efeito natalidade e a má utilização dos recursos. O PBF completa 14 anos de existência em 2017 e se tornou um dos programas mais estudados do mundo, contabilizando-se o número de pesquisas que são feitas, e *nenhum* desses efeitos foi evidenciado.

Gráfico 2:
Número de famílias beneficiárias do PBF, 2003 a 2017 (em milhões)



Fonte: Departamento de Benefícios (Deben)/Senarc/MDS.

Não foi verificada a redução da disposição de pessoas para trabalhar por conta da transferência de renda – seria difícil que isso acontecesse: o valor médio do benefício é de R\$ 180 e o salário mínimo nacional está em R\$ 937. A diferença entre esses valores levaria alguém a ter o comportamento *racional* de largar o emprego formal que lhe daria R\$ 937 para receber o benefício de R\$ 180? Não existe nenhum estudo que comprove a redução da disponibilidade de trabalhar por causa do benefício; isso continua sendo reproduzido apenas como mito.

Em alguns grupos específicos pode haver algum indício de redução nas horas trabalhadas: mães com crianças pequenas ou trabalhadores que permanecem em atividade por mais de 60 horas por semana, por exemplo. Há que se perguntar: isso é negativo ou positivo? O programa teria se transformado em algo como um auxílio natalidade através do qual a mãe possa, em alguns casos, reduzir provisoriamente a sua atividade produtiva. Crianças que deixaram de trabalhar por causa do PBF, essas existem. Jovens que retardaram a entrada no mercado de trabalho também existem. Esse comportamento é positivo ou negativo?

Se a discussão for aprofundada, é possível encontrar alguns efeitos no mercado de trabalho relacionados à formalidade. Ou seja, alguns estudos apontam que, diante da opção de formalizar ou não, famílias beneficiárias optariam por não formalizar ou registrar a situação de trabalho. Há que se questionar que opção é essa? Trata-se de situação generalizada dentro do mercado de trabalho brasileiro? Mesmo no pequeno espaço onde a opção existe, é necessário compreender o comportamento defensivo de uma parcela da população que, quando acessa o mercado de trabalho formal, permanece por pouco tempo nessa condição – uma média de três meses –, sendo rapidamente excluídos e com pequena possibilidade de acesso a novas oportunidades formais. Sendo assim, trata-se de um comportamento de proteção de uma parcela da renda que é mais precária.

O possível estímulo à natalidade decorrente de um programa de transferência, que tem seu benefício calculado a partir do número de crianças, não é uma questão só do Brasil. Mesmo com estudos internacionais, que tratam de estímulos muito maiores à natalidade em vários países do mundo, não conseguiram ainda reverter as tendências mundiais de redução de natalidade; essa questão permanece sendo debatida. Como acham que um programa da magnitude do PBF, portanto, pode mudar o comportamento e a decisão de uma família em ter um filho ou não? O benefício adicional por filho é hoje da ordem de R\$ 39. Interessante notar que os mesmos que alegam um comportamento *racional* do beneficiário ao optar

pela informalidade, esses também conseguem atribuir alguma *racionalidade* ao fato de a decisão por um filho adicional ocorrer mesmo com valores tão baixos.

Já a afirmação sobre os gastos foi desmontada em todos os estudos. O Brasil optou por um programa que dá liberdade para utilização dos recursos e fez a opção correta. Hoje o mundo inteiro tende a trabalhar dessa forma. Poucos programas ao redor do mundo ainda tentam fazer o controle do gasto da família; isso gera um custo imenso e é pouco efetivo, até porque se alguns quiserem burlar o sistema, é sempre possível.

Portanto, não parece ser o valor do benefício o gerador de todo esse interesse em relação ao PBF. Em todo caso, esses preconceitos permanecem.

Se nós olharmos o nível de focalização do programa, veremos que pode estar aí uma explicação para tantos questionamentos. A grande concentração do programa está nos 20% mais pobres: 47% do gasto chega aos 20% mais pobres. Se considerarmos os 40% mais pobres, tem-se quase 80% do gasto com o programa. Esses são aspectos reconhecidos internacionalmente e que levam a um excelente nível de focalização. Nenhuma outra política social federal no Brasil tem esse nível de focalização; esse é o programa que chega aos mais pobres, inclusive, a grupos tradicionalmente excluídos: indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, ciganos, acampados. Talvez esteja aí um dos motivos de tanto interesse.

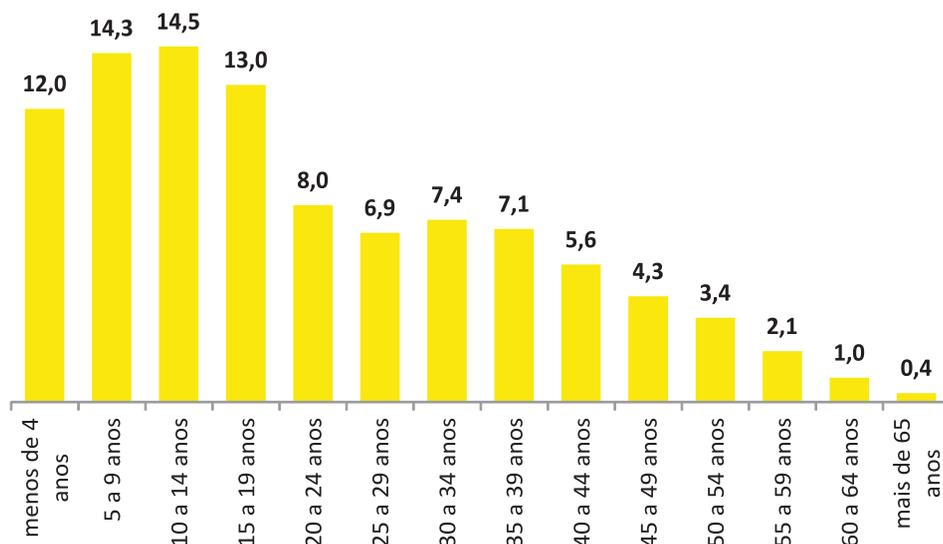
Gráfico 3: Número absoluto e relativo de famílias do Bolsa Família, por quintis de renda domiciliar per capita (Brasil, 2014)

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
N	5.281	3.349	1.579	726	309	11.243
%	47,0	29,8	14,0	6,5	2,7	100,0

Fonte: Senarc. Cruzamento de dados entre o Cadastro Único, a folha do PBF e a Pnad/IBGE 2014.

Outra questão que é característica do programa é a grande concentração entre crianças e jovens: 53,8% dos beneficiários pertencem à faixa etária de menos de 4 anos até a faixa de 15 a 19 anos. Menos de 0,4% dos beneficiários tem mais de 65 anos. Além disso, o PBF difere de outras políticas sociais porque complementa a Previdência e o BPC, que praticamente acabaram com a pobreza extrema entre idosos. Ainda assim, a pobreza extrema no Brasil continua concentrada em famílias com crianças pequenas – quanto menor a criança, maior a probabilidade de aquela família ser extremamente pobre. *O PBF consegue alcançar esse grupo de famílias que não era alcançado por outras políticas sociais.*

Gráfico 4:
Percentual de beneficiários do PBF por faixas etárias Brasil, março/2017



Fonte: Departamento de Benefícios (Deben)/Senarc/MDS.

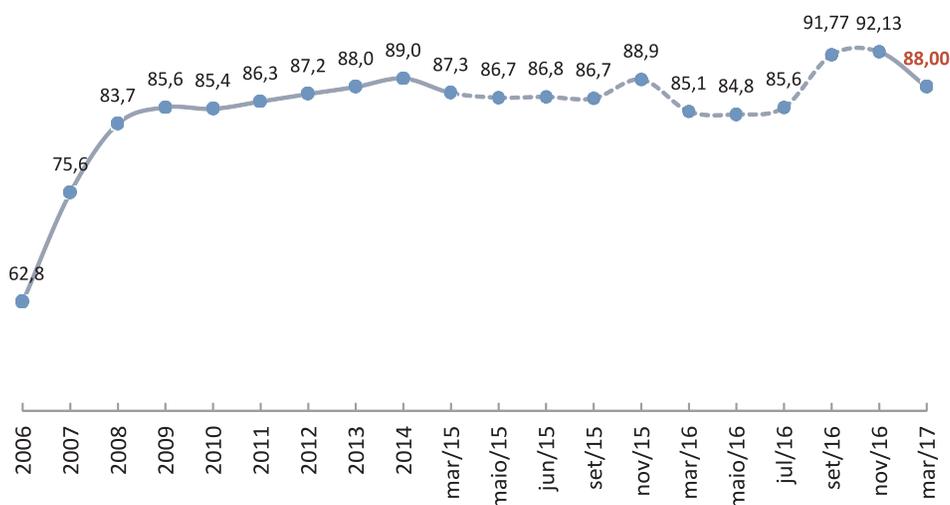
Condicionalidades

O PBF é um programa de transferência de renda com condicionalidades de educação e saúde. Na área da educação, as crianças de 6 e os jovens de até 17 anos precisam ter frequência mínima e acompanhada na escola. Na saúde, as crianças de 0 a 6 anos têm um acompanhamento de vacinação, peso e altura e as grávidas do programa precisam ter o acompanhamento pré-natal. É importante dizer que isso foi criado originalmente como processo *punitivo*. A discussão era: como beneficiar as famílias *sem* exigir uma contrapartida? Houve uma alteração no Congresso Nacional, é importante que se diga, para contornar essa questão, transformando a atenção do Estado em um mecanismo *contratual*: o Estado repassa recursos para famílias e exige delas que participem – como se a maior causa da ausência das crianças na escola ou nos programas de saúde estivesse no desejo das famílias de não participar. Durante a implementação do programa, consolidou-se a visão de que a alteração no projeto original poderia ser positiva, caso pudesse ser transformada em um outro mecanismo: um mecanismo pelo qual o Estado se comprometesse a ofertar serviços públicos. Ou seja, é a *condicionalidade servindo como um estímulo ao exercício dos direitos sociais que estão garantidos na Constituição*. Essa transforma-

ção foi muito importante tanto para a gestão do programa, quanto para a compreensão da sociedade em relação às possibilidades que esse mecanismo traz, com um caráter menos punitivo e mais de acompanhamento, inclusive com a *identificação de outras vulnerabilidades* na família a partir das condicionalidades.

O que temos hoje em termos de condicionalidades, portanto, é o acompanhamento em grande escala da educação. Atualmente, 15 milhões de estudantes têm a sua frequência escolar verificada mensalmente. Trata-se de um quantitativo correspondente à totalidade dos estudantes da Europa continental. Os outros estudantes, no Brasil, não são acompanhados pelo governo federal, mas os 15 milhões do PBF são, e isso é recente.

Gráfico 5:
Percentual de acompanhamento frequência escolar de beneficiários entre 6 a 17 anos de idade - Brasil - 2006 a março/2017



Fonte: Departamento de Condicionalidades (Decon)/Senarc/MDS.

Existe um debate no sentido de se afirmar: “*deixou de ser Bolsa Escola, passou a ser Bolsa Família, e aí perdeu o caráter educacional*”. Nesse sentido, é importante destacar como era feito o acompanhamento da frequência antes do PBF. Esse monitoramento era feito no agregado, por escola, sem capacidade nenhuma de permitir uma reflexão sobre os dados. Agora, o acompanhamento das 15 milhões de crianças e adolescentes beneficiários é individual. Por que não chega a 100%? Porque todo mês crianças mudam de escola, algumas escolas deixam de registrar a frequência, existem problemas no sistema de captação etc.

Desde 2013, atingiu-se um nível de acompanhamento de frequência escolar que é fantástico. Não se trata de algo fácil, pois são mais de 150 mil escolas brasileiras com beneficiários do PBF que reportam, com periodicidade bimestral e diretamente ao sistema educacional, se existe alguma criança do programa na instituição e qual foi sua frequência escolar no período.

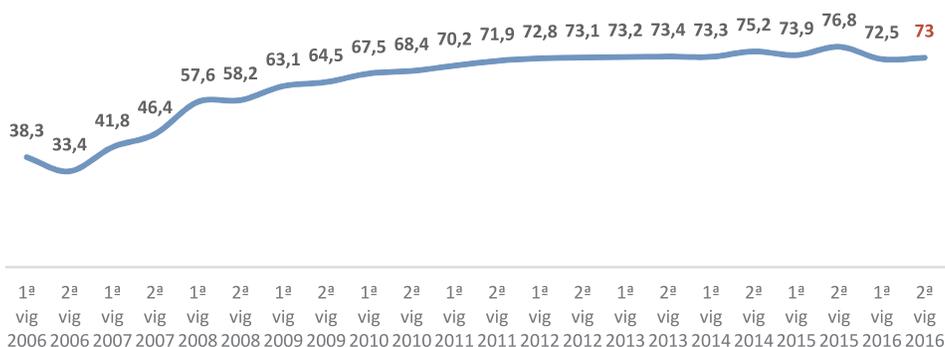
Dentre os efeitos positivos das condicionalidades de educação, destaca-se o *aumento na frequência escolar*. Esse era o objetivo inicial, aumentar a frequência escolar. Os estudos mais recentes mostram, ainda, que os estudantes do PBF têm taxa de *aprovação escolar equiparada* aos demais. Conseguir equiparar os mais pobres à média é muito bom. Não era assim antes. E a *taxa de abandono dos beneficiários do programa é inferior a de não beneficiários* – isso é fantástico e não era esperado.

Crianças beneficiárias do PBF apresentaram *progressão escolar melhor* que as de mesmo perfil socioeconômico e não beneficiárias. O programa elevou a frequência escolar no Nordeste – isso era esperado – e teve efeitos importantes em termos de redução do trabalho infantil e de adiamento da entrada no mercado trabalho.

Um outro aspecto interessante, que gera um debate muito grande na sociedade, está relacionado ao tempo de permanência no programa. Contrariando a ideia difundida por alguns de que se deve excluir beneficiários do Programa Bolsa Família o quanto antes, pois significaria que a família deixou de ser vulnerável e atingiu condições para alcançar um novo patamar social, estudos recentes demonstram que, do ponto de vista educacional, especialmente em famílias com crianças, permanecer mais tempo no programa é melhor.

Em relação às condicionalidades na área da saúde, são 5,3 milhões de crianças acompanhadas: 99% das crianças com calendário de vacinação em dia, 82% com acompanhamento de crescimento e 376 mil gestantes com acompanhamento individual de pré-natal. Também é um sistema gigantesco que envolve a presença do Estado acompanhando essas pessoas em todos os municípios brasileiros. Por que o acompanhamento não chega a 100%? É um processo mais difícil. O sistema de saúde não está tão universalizado quanto o de educação e, normalmente, há uma associação muito grande entre PBF e Saúde da Família. Onde a Estratégia de Saúde da Família (ESF) funciona bem, o acompanhamento de condicionalidades do PBF funciona bem; onde a estratégia não foi implementada, persistem maiores dificuldades de execução.

Gráfico 6:
Percentual de acompanhamento das condicionalidades de saúde de famílias beneficiárias do PBF, Brasil - 2006 a dez/2016



Fonte: Departamento de Condicionalidades (Decon)/Senarc/MDS.

Outro efeito importante do PBF é a redução da mortalidade infantil. O Brasil teve uma rápida redução da mortalidade infantil nos últimos anos e tornou-se uma referência internacional no tema. O país alcançou patamares mais próximos dos seus vizinhos: a Argentina, principalmente, e ainda um pouco acima do Chile. Grande parte dessa redução é atribuída à combinação do PBF com a Saúde da Família, como publicado em trabalho na *The Lancet* (Rasella et al., 2013). Há mais beneficiárias acompanhadas no pré-natal e a proporção de filhos de beneficiárias exclusivamente amamentados nos primeiros anos de vida é maior do que entre não-beneficiários. Estas são correlações muito positivas que foram encontradas no monitoramento das condicionalidades em saúde (ver também capítulo de Maria Ozanira Silva e Silva neste livro).

Ações complementares

Ao tratar da terceira dimensão mencionada do PBF, que são os programas e ações complementares, é necessário fazer referência à ideia de que o PBF jamais poderia funcionar sozinho. Ele nunca foi pensado como estratégia única, isolada. A ideia de que o Programa Bolsa Família apenas “daria o peixe” nunca esteve no projeto do programa, apesar de isso ser repetido milhões e milhões de vezes: “dar o peixe ao invés de ensinar a pescar”.

O que é o ensinar a pescar?

Esse é um debate um pouco mais amplo. Cabe ao PBF ensinar a pescar? O que é efetivamente esse processo? Normalmente essa terminologia se pauta, em primeiro lugar, no mito do efeito preguiça e, em segundo lugar, na ideia de que o programa é isolado, ou seja, de que seria um programa único sem iniciativas

adicionais efetivamente transformadoras. Para entender as oportunidades do trabalho integrado e multidimensional, relacionados ao PBF, há que se tratar rapidamente da importância do Cadastro Único.

O Cadastro Único para Programas Sociais, do governo federal, foi criado em 2001, quando o PBF não existia ainda, e surgiu a partir da percepção de que várias estratégias sociais, que deveriam chegar à população mais pobre, exigiam um cadastro. Não existia um cadastro de cidadãos brasileiros no governo federal, aliás, não existe até hoje. Tínhamos no governo federal os seguintes registros administrativos: o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), para aquelas pessoas que estavam incluídas financeiramente; o Passaporte, para quem queria fazer viagem ao exterior; a Carteira de Trabalho, para quem estava no mercado formal de trabalho; e o Título de Eleitor, para os eleitores. Essas eram as referências federais. A carteira de identidade era estadual e a certidão de nascimento era feita dentro do nosso processo de registro cartorial. Então, não existia um registro federal da população brasileira. De fato, em 2001, 50% da população brasileira estava fora de qualquer registro federal.

Diante dessa realidade, como fazer programas direcionados à população mais pobre sem saber quem são e onde estão essas pessoas? Existiam estatísticas nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que é fantástico, mas *com estatística não se executa política pública*; com estatística se *formula* política, com estatística se *avaliam* políticas. Com estatística, não se executa política porque as informações dos censos, PNADs e outros estudos são necessariamente sigilosas, portanto, não é possível saber quem são os mais pobres. E para uma ação social focalizada, é necessária essa informação.

O Cadastro Único foi criado para descobrir quem são esses brasileiros que estavam fora das demais políticas sociais. Hoje, o Cadastro Único agrega 27 milhões de famílias, aproximadamente 40% da população brasileira, com informações atualizadas (ver capítulo de Paulo Jannuzzi neste livro). É possível saber quem são, o endereço, qual a composição da família, como é a habitação, a qualidade da parede e do chão, informações de educação e de participação no mercado trabalho de cada um dos membros – isso permite agir. Soma-se a isso a identificação de 11 tipos de grupos populacionais tradicionais ou específicos que vão desde indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro, ribeirinhos, atingidos por grandes obras e todas as outras categorias que podemos pensar em termos de caracterização de grupos populacionais tradicionais e específicos.

O que é interessante é esse *movimento de indução* de políticas para atender as famílias que estão no Cadastro Único. Hoje, temos o programa de reforma agrária, a tarifa social de energia elétrica, o programa de acesso à creche, o programa de alfa-

betização, a telefonia popular e a isenção de taxa de inscrição no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Para todas essas iniciativas, o Cadastro Único é a referência de renda e informação, oferecendo, assim, uma possibilidade de ação muito ampla.

Para aqueles da área de Relações Internacionais, hoje o interesse internacional no Brasil é muito maior com relação ao Cadastro Único e ao sistema que está sendo construído em torno dele, do que efetivamente quanto ao programa de transferência de renda, o PBF. O Programa Bolsa Família é um dos programas usuários do cadastro, ainda que o mais importante, aquele que estruturou esse sistema e que permite hoje ganhos importantes.

O PBF em pesquisas acadêmicas

Estamos com dados novos que devem ser compartilhados: um levantamento das teses e dissertações que tem o PBF como tema. Analisando os efeitos positivos e negativos destacados em cada um desses trabalhos, tentamos agrupar essas consequências, e, com isso, foi possível identificar 358 dissertações e teses, de 2013 a 2016. Também foram analisados 105 artigos científicos publicados em periódicos nacionais. Com isso, a Senarc irá criar um repositório de estudos para quem tiver interesse em analisar o PBF.

Aqui estão alguns dos efeitos positivos destacados pela produção acadêmica sobre o PBF: redução da pobreza e da desigualdade; rompimento do ciclo de pobreza intergeracional; melhoria do perfil nutricional, elevação e participação ativa no mundo do trabalho; promoção do desenvolvimento econômico local. Esse último efeito tem sido cada vez mais destacado: há alguns estudos que falam que a aplicação de R\$ 1,00 no PBF gera R\$ 1,78 no PIB, por conta do efeito multiplicador que esse recurso tem na economia local (Neri et al., 2015).

Outros efeitos também foram notados nos trabalhos compilados: melhoria da condição de vida das mulheres; aumento do seu poder de consumo e diminuição da desigualdade de gênero; alternativa ao trabalho precoce; redução de fluxos migratórios; porta de acesso às outras políticas públicas; melhoria na cobertura de famílias com gestantes; menor inadimplência de beneficiários do PBF tomadores de microcrédito; sinalização de situações de risco e vulnerabilidades; uso do recurso com alimentação; contribuição para formalização da guarda legal de crianças e adolescentes; além da retirada de milhões de pessoas da extrema pobreza.

Quais são os efeitos negativos colocados pela literatura?

Afirma-se que a renda transferida objetiva a manutenção da estrutura da sociedade capitalista, a superexploração e o controle dos trabalhadores. Fala-se,

ainda, do atendimento de interesses dos organismos internacionais em termos da lógica de mercado em detrimento de interesses sociais e do reforço da divisão sexual de tarefas. Esse último efeito é interessante, pois o que era considerado bom no início do programa, pelo efeito do *empoderamento* feminino, que é o fato de *94% das titulares do cartão serem mulheres*, hoje, alguns veem isso como negativo, pois a titularidade feminina reforçaria a posição da mulher dentro da família, com as responsabilidades de acompanhar a escola e a saúde de crianças e adolescentes.

Existem grupos estudando o programa de todas as formas. Outros efeitos negativos apontados foram a priorização do PBF em detrimento de outras ações previstas na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), reduzindo a proteção social à concessão do benefício; a fundamentação do programa em uma perspectiva punitiva, disciplinadora e moralizadora, desvirtuando-se dos princípios dos benefícios socioassistenciais; a estigmatização da população pobre; o fortalecimento da ideia de cidadania como consumo, priorizando o “mínimo” em detrimento do atendimento básico; o *alívio* e, não, o *combate* à pobreza; a falta de estrutura da terceira dimensão do PBF, que não incentivaria a autonomia das famílias e promoveria acomodação; e um pequeno incentivo à geração do segundo filho.

Conclusões

Termino lembrando que o programa é relativamente barato: representa 0,5% do PIB que chega a 20% da população brasileira. Depois de 14 anos, ele tem grandes efeitos positivos comprovados pelas mais diversas metodologias. *Os efeitos positivos são muito superiores aos possíveis efeitos negativos*. O PBF é uma política pública que tem resultados comprovados e que se manteve durante quase 15 anos e só isso já é um feito, conseguindo permanecer quatro governos consecutivos mesmo com muitas transições. O programa, portanto, se mantém ativo.

Hoje, o contexto de ação do programa é diferente. Um momento para testar o PBF, com alguns estudos interessantes a serem feitos. O programa foi testado em um contexto de crescimento econômico, no qual possibilidades estavam sendo geradas, com a redução do desemprego e o aumento do emprego formal. Somou-se a isso uma série de outros programas sociais sendo constituídos no mesmo período. *Agora, pela primeira vez, o PBF age em um contexto de crise, de recessão e de desemprego*. Os efeitos do programa nesse contexto ainda precisam ser melhor estudados.

Algumas referências que são interessantes: o Brasil atravessa o sexto ano consecutivo de seca no Nordeste e qualquer pessoa que se interessa por indicadores sociais sabe que essa região é onde temos a maior concentração de pobreza e extre-

ma pobreza no país. Em outros momentos da história nacional, quando tínhamos grandes secas no nordeste brasileiro, tínhamos grandes fluxos migratórios para os centros urbanos, tínhamos assaltos e saques a caminhões nas estradas e aos silos da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) por pessoas atrás de cestas básicas, e isso não está acontecendo atualmente. É efeito do PBF? Não sei, mas acredito que o programa tem um papel importante nesse sentido, assim como têm os programas de agricultura familiar e de cisternas, que permite o acúmulo de água.

Existem 14 milhões de desempregados no Brasil hoje. Em outras épocas como esta, nós poderíamos estar vivendo um contexto de convulsão social. É por conta do Programa Bolsa Família? Não sei, não temos elementos para comprovar isso, mas *acredito que as políticas sociais conseguiram ou estão conseguindo amenizar os efeitos da crise econômica*. Por enquanto, não observamos o processo de saída massiva de crianças da escola, o aumento do trabalho infantil, como poderia acontecer. Quero finalizar dizendo que a história do programa nos mostra que *ele sozinho não funciona*. Isso para Relações Internacionais é muito importante, pois para quem acha que vai vender o modelo PBF para o resto do mundo é necessário repetir: *o PBF funciona no contexto nacional*, a partir da estrutura de políticas sociais que foi criada aqui. Um programa de transferência de renda condicionada sozinha em países que não têm um sistema educacional e de saúde como o brasileiro não terá efeitos parecidos com os daqui. Então, é importante conhecer a experiência internacional, é importante debater com os 65 países que criaram programas a partir da experiência brasileira, mas isso tem que ser adaptado à realidade local e é preciso saber que não existe “bala de prata”, não existe solução mágica para resolver problemas complexos como o da pobreza, da desigualdade e do desenvolvimento econômico.

Referências bibliográficas

- RASELLA, Davide, AQUINO, Rosana, SANTOS, Carlos, PAES-SOUSA, Rômulo, BARRETO, Mauricio. Effect of a Conditional Cash Transfer Programme on Childhood Mortality: a Nationwide Analysis of Brazilian Municipalities. *The Lancet*. Reino Unido, 15 mai. 2013. Disponível em [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(13\)60715-1/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(13)60715-1/abstract). Acesso em 20 ago. 2017.
- NERI, Marcelo Cortez, VAZ, Fábio Monteiro, SOUZA, Pedro Herculano. *Os efeitos macroeconômicos das transferências sociais: uma abordagem de matriz de contabilidade social*. FGV, EPGE, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <http://cps.fgv.br/os-efeitos-macroeconomicos-das-transferencias-sociais-uma-abordagem-de-matriz-de-contabilidade>. Acesso em 20 ago. 2017.

Distâncias e proximidades entre um programa massivo de transferência de renda, a desigualdade e a diversidade no Brasil

Aldaíza Sposati

A experiência brasileira em gerir um programa de transferência de renda massivo alcança significativo acúmulo de conhecimento e, em dupla direção, isto é, quer para seus acertos a mesma reflexão destinada a equívocos e limites. Busca-se, neste texto, indicar os fatores pelos quais a desigualdade socioeconômica e sociopolítica no Brasil resiste a maiores índices de redução e, quando os alcança, resiste em permanecer neles. Em forma de pêndulo, com lentas batidas, são vivenciadas conjunturas ora de redução, próximas a bons patamares de maior qualidade digna de vida para a maioria dos brasileiros, ora de estagnação ou reversão.

É preciso ter presente que qualquer programa social, para que deixe de ser um projeto piloto, deve ter ciência da dimensão de sua demanda. A depender do objeto desse programa, é preciso ainda saber o lugar onde se assenta essa demanda. Trata-se de uma ação que exige a combinação macro e micro, isto é, que segue desde o chão onde estão essas pessoas, desde os municípios e seus bairros, até seu Estado e a nação a que pertencem. É fundamental chamar atenção a esse ponto, pois o Brasil tem habitantes que vivem sobre a sola dos seus pés, como a população de rua e os sem-terra, à beira de rios, em palafitas, ou que se movem conforme o clima, em moradias provisórias, ou em orfanatos, em abrigos ou albergues, ou em locais alcançáveis só por barcos. Isto é, nem todos têm um endereço, fixo ou provisório, e quando o tem, não são alcançáveis por formas tradicionais de comunicação como os Correios, mesmo em metrópoles como a de São Paulo. Paradoxalmente, o acesso a comunicação por satélite, a tecnologia de ponta, é a via com maior potencial de integração, desde que todo o país seja provido desse acesso e que ele não seja entendido como uma via elitizada.

Claro que isso implica que todo serviço público seja informatizado, o que não é, nem de longe, uma realidade. Apesar disso, foi interessante verificar que em alguns iglus/barracas instalados nas ruas de São Paulo, pessoas buscavam captar rede Wi-Fi.

O alcance da cobertura de um programa social massivo

Há pouco mais de uma década, ocorreu no Brasil a expansão contínua de um programa que percorreu toda a diversidade de assentamento da população brasileira que vive em condições precárias, esteja ela próxima ao mar ou à Floresta Amazônica.

A quantidade populacional, a diversidade cultural e a imensidão territorial mostram-se elementos desafiadores concretos para a gestão de qualquer política social no Brasil. Com esta afirmação quer se demarcar que a política social para atingir todo o território brasileiro tem que operar com vetores específicos que desenhem a particularidade da efetivação de uma política social. Cabe registrar que a população abrangida pelo Programa Bolsa Família (PBF), em 2015, era composta por 14 milhões de famílias beneficiárias, ou cerca de 44 milhões de pessoas. Este contingente é próximo à população de toda a Espanha, Argentina ou Peru. Equivale a mais de quatro vezes a população de Portugal ou da Bolívia e a doze vezes a população do Uruguai.

O tempo de experiência em efetivar uma atenção social, de proteção básica, acessível às famílias dos estratos mais espoliados, rurais ou urbanos, exigiu o resgate da velha prática do cadastro como modo desencadeante da ação – um registro da demanda cujo sucesso de atendimento foi variado em períodos, locais e regiões. Seguramente todo o cadastro é considerado pela população como uma medida de controle, mas também como uma medida que permite que uma dada demanda ingresse na burocracia do Estado. A expressão: “sou cadastrado” é uma passagem da invisibilidade para a inclusão nos números do Estado e, com isso, uma esperança em ser incluído também socialmente.

O Cadastro Único (CadÚnico), pode ser caracterizado como uma operação censitária contínua, periodicamente atualizada, mas focalizada, isto é, não universal. É dirigido a faixas baixas de renda familiar. Sua efetivação e contínua atualização tem mobilizado a ação governamental pública sob um pacto federativo que combina forças municipais, estaduais e nacionais e uma supervisão nacional por meio de um índice de controle da atualização cadastral. O desempenho desse índice aferidor da gestão descentralizada é medido para compensar a boa produtividade dos municípios na ação cadastral, com transferência de recursos finan-

ceiros e materiais para qualificação dessa atividade. O alcance dessa ferramenta para 27.509.623 de famílias brasileira em 2017 (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - Sagi/MDS) foi obtido por uma combinação de múltiplas formas de abordagem que incluíram a *busca ativa* em campo.

O CadÚnico chegou a um número de famílias com perfil para inclusão no Bolsa Família em número superior às cotas estabelecidas para o programa em cada cidade. Enquanto o CadÚnico tem por base a realidade da vida das famílias, as cotas de cobertura do PBF foram estabelecidas por estimativas censitárias para cada município. Notícias de 2017 revelam que há um fila de espera para inclusão de 422 mil famílias no programa.

O processo de localização de famílias a partir de sua moradia e a provisão de documentos para seu cadastro no CadÚnico foram procedimentos iniciais municipalizados que introduziram a exigência de novos modos de cobertura da demanda, produção de conhecimentos estratégicos que alteraram a inteligência federal, habituada a tratar o alcance da proteção social no âmbito de projetos piloto ou de um ambiente pré-definido. O CadÚnico foi a realidade concreta para colher a manifestação da população. As informações do CadÚnico, como a do Censo Nacional, são autodeclaratórias.

Seguramente este processo foi e é altamente inovador para introduzir a realidade dos estratos populacionais de vida precarizada no âmbito das informações do Estado e nos três entes federativos. Infelizmente, as informações que o CadÚnico registra não têm função dirigente ou decisória, nem para os próprios programas do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), mesmo os municipalizados. A inserção no CadÚnico é tratada como uma burocracia de registro e não é vista por seu potencial de ferramenta que analisa territorialmente e desde frações locais do território brasileiro até os dados das famílias cadastradas.

Assim, os dados do CadÚnico perdem todo seu poder intrínseco para agregar intersetorialmente ações públicas tornando-as consentâneas à realidade vivida pelas famílias. Uma ferramenta com alto poder para desnudar a diversidade é usada de modo confinado para garantir a homogeneidade da seleção da família pela sua composição e corte de renda, bem como para justificar o controle da efetiva situação econômica dos beneficiários, afim de verificar se não estariam fraudando a condição de precariedade.

Quando o CadÚnico foi criado, não havia no país nenhuma iniciativa para transformar números em cidadãos. Neste caso, o projeto teria que se tornar ferramenta de gestão social para expansão de condições de vida digna e não apenas

de controle dos beneficiários ou meio de inclusão produtiva. Um primeiro grande efeito sociopolítico do programa massivo de transferência de renda que é o PBF no Brasil foi o de tirar da invisibilidade mais de 50 milhões de brasileiros, cifra esta que poucos países no mundo alcançam, até por sua população total.

Ainda, os dados trabalhados sob o olhar quantitativo dos técnicos não são disseminados em linguagem popular e devolvidos à população registrada de forma a que possa saber mais de si, de maneira coletiva e territorial. São produzidos, sem dúvida, importantes documentos e teses que não são, tampouco, incorporados pelos agentes do Estado em suas ações (ver caso mexicano por Mercedes González de la Rocha neste livro).

Poder-se-ia ter aqui um grande ganho para a população brasileira, no sentido de pressionar o Estado para que se tornasse capaz de desenvolver uma engenharia de gestão social com operação simultânea para 13,9 milhões de famílias. Seguramente ocorreu um processo de maturação na gestão de uma política social de alto impacto para os padrões até então existentes no Brasil. Todo esse processo não estava pronto e precisou ser construído. Entendo que esse ganho não foi, porém, estrategicamente trabalhado para que a visibilidade dos cidadãos fosse movimentada para constituir uma força política para a efetiva ação estatal. Nesse sentido é que afirmo que ela não adquiriu papel dirigente ou foi operada de forma a confrontar a desigualdade social. Esse movimento ficou então refém da contrapressão conservadora que toma a transferência de renda como tutela e da resposta à indisciplina para o trabalho (ver capítulo de Tiago Falcão neste livro). Responder às acusações quanto à ausência de portas de saída do programa ou à existência de fraudes toma mais espaço do que a demonstração real sobre as condições de vida dos brasileiros, suas famílias e as crianças que estão incluídas no programa. Essa avassaladora situação da precarização não ficou suficientemente visível, até porque alguns entendiam que poderia ser estrategicamente pouco eficiente para a boa imagem do programa.

Considero que este é um primeiro ponto importante para reflexão: a forma pela qual são processadas as políticas sociais junto à população brasileira precisa não só responder a essa população como alterar o preconceito existente contra ela para alcançar a condição de igualdade de cidadania (ver capítulo de Lenaura Lobato neste livro).

Quando se observa a realidade do Brasil em 2017 e a presença com forte musculatura de preconceitos, de valores conservadores, da distância do sentido de igualdade, entende-se claramente que nada do que foi efetivamente adquirido serviu para uma compreensão inclusiva de vida digna para todos os brasileiros.

Em recente entrevista dada a Marcelo Godoy, (*O Estado de São Paulo*, 2017)¹ Antonio Negri, filósofo italiano de 84 anos, comentando a conjuntura do Brasil em 2017, afirma que junto aos programas sociais implantados não foram organizados “instrumentos midiáticos e de cultura popular”. Por consequência, pode-se inferir que *os resultados dos programas podem ter sido de absorção individual e subjetiva, mas não social*. Seus efeitos não chegaram a constituir uma força na direção de alterar a responsabilidade do Estado brasileiro para com as necessidades da população e, com isso, preservar o país de possíveis retrocessos. Dessa forma, fica a percepção que se viveu um sonho e, não, uma realidade, que foi palpável e que deve ser permanente e ter contínuo aperfeiçoamento.

Programa social e a leitura neoliberal da tutela

Uma segunda discussão que deve compor esta reflexão diz respeito à relação entre a transferência de renda e a política pública de assistência social. Este ângulo de análise supõe o entendimento da assistência social como política estatal direcionada para a extensão da proteção social distributiva de forma inserada na seguridade social brasileira.

Cristovam Buarque, digno senador da república, com sua proposta do Programa Bolsa Escola, tem atuado para que a transferência de renda não seja um programa conduzido pela política de assistência social e, sim, pela política de educação. Entendo a sua proposta como defensora do princípio da educação inclusiva, isto é, a criança precisa ter condições de frequentar a escola com transporte, uniforme, material escolar, ao que ele acrescenta uma bolsa incentivo a que tenha um desempenho e uma assiduidade adequada na escola. Seguramente é uma proposta substantiva para o avanço da educação. Todavia, ela é segregadora, pois só inclui os que frequentam uma escola. Cristovam Buarque não atribui à assistência social seu estatuto constitucional como responsável pela cobertura de algumas das *desproteções sociais*. Embora o senador afirme, preconceituosamente para com uma categoria, que o assistente social atua como um fiscal de barreira que indica quem entra ou não, infelizmente, ele optou por uma proposta que constrói barreiras em si mesma, pela inexistência de porta de entrada.

Persiste para muitos a leitura liberal pela qual a proteção social é considerada um processo individual. Chega-se a pensar em um processo de cristalização da fábula *A Cigarra e a Formiga*, em que cada um tem que resolver por si só as garantias de seu presente e de seu futuro. A solidariedade seria algo raro, seletivo e pontual, sobretudo se for imputada em termos de responsabilidade pública.

Entende-se que um sistema de proteção social, seja ele contributivo ou redistributivo – até mesmo a própria Previdência Social – deve sim estender a noção de solidariedade e não só do usufruto individual.

Há no debate muitos meandros que dificultam a aceitação da política de assistência social no PBF desde sua implantação. Duas grandes discussões atravessam essa questão: afinal, a transferência de renda é uma proteção social ou é um mecanismo indutivo de inclusão produtiva ou de educação? O que afirmamos nessa encruzilhada de horizontes sobre direitos sociais e humanos na transferência de renda?

Note-se que o governo de Michel Temer transformou o PBF em indutor da inclusão produtiva e assim o nomina no projeto de Lei do Orçamento para 2018. Ele anunciou no final de setembro de 2017 que instituiu no MDS o *Programa Progredir*, que pretende “emancipar economicamente”, em 24 meses, até um milhão de famílias do PBF.² A iniciativa pretende ofertar até R\$ 3 bilhões anuais em microcrédito, por meio de bancos públicos, para fortalecer pequenos negócios, além de um milhão de vagas em cursos técnicos.

Em 2016, o PBF recebeu orçamento anual de R\$ 28,2 bilhões; em 2017, foram R\$ 29,2 bilhões; para 2018, foram previstos R\$ 26,5 bilhões na designação da subfunção Assistência Comunitária, que envolve outras atividades, o que inclusive pode ser notado pelo volume de recursos na subfunção nos anos de 2017 e 2016 em comparação ao gasto do PBF (ver tabela 1). Notícias de jornais de grande circulação publicaram, em maio de 2017, a informação do Ministro Osmar Terra, do então Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), de que dispunha de 30 bilhões para o PBF no ano de 2017.

Tabela 1: Orçamento previsto para a Assistência Social (2018).

Subfunção	PLOA 2018	LOA 2017	LOA 2016
244 – Assist. Comunitária-PBF	26,5 bilhões	29,2 bilhões	28,2 bilhões

Fonte: Dados extraídos do PLOA 2018.

É de se supor que a retirada dos R\$ 3 bilhões tenha ocorrido por migração para o programa de Benefício de Prestação Continuada, cuja existência é um direito constitucional. Essa redução de R\$ 3 bilhões poderá gerar o corte de 2 milhões de famílias inseridas no PBF, além de impossibilitar ampliação para novas

famílias (exceto se o corte de famílias já inseridas for maior). Lembra-se, como já informado, que já há um fila de espera de quase 500 mil famílias.

Sobre tais números, recente artigo do hoje vereador Eduardo Suplicy na *Folha de São Paulo* dizia que, “em dezembro de 2003, 3,5 milhões de famílias tinham sido beneficiadas pelo PBF. Em julho de 2014, [eram] 14.204.279 famílias. Até outubro de 2016, o número de beneficiárias esteve, em média, acima de 13,9 milhões. Desde então, vem diminuindo, até chegar a 13.417.699 famílias [em] setembro de 2017”³

Lida-se aqui, com duas grandes frentes de confronto à concepção da política de assistência social na condição de extensão da proteção social distributiva protagonizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A primeira frente – que se instala nos governos e não só nos estratos mais conservadores da sociedade civil – considera que assistência social significa tutela e, não, emancipação e que, portanto, deve ser abolida, pois favorece “vadiagem”. Outra, que considera que assistência social deve ser ação comunitária, movida por solidariedade de projetos individuais de ONGs que devem receber apoio de verbas estatais para desenvolver projetos sociais de acordo com a missão posta pelos seus estatutos.

Essa força de resistência em que muitas organizações operam, sobretudo as religiosas, atuam como uma fronteira ou barreira que não admite a expansão da proteção social como responsabilidade pública estatal operada por agentes públicos. *Há, subliminarmente, a resistência à laicização da ação da assistência social.*

Quanto à concepção que retira a assistência social da seguridade social – embora constitucionalmente ela seja uma de suas partes –, cabe afirmar que se trata de uma concepção bastante antiga, preservada pela ideologia conservadora e neoliberal, e se fundamenta em dois princípios: esse entendimento afirma que a assistência social deve ter sua operação adstrita ao campo privado, filantrópico e confessional, e deve se ocupar de atenções emergenciais a miseráveis e carentes submetidos a teste de meios. Portanto, para essa compreensão, ela não é política social, trata-se de ação social de caráter emergencial, que deve manter distância da responsabilidade estatal – não deve ingressar no campo dos direitos sociais –, deve se manter difusa, sob a égide de atenções individuais, descontínuas, não transmissíveis ou equiparáveis entre indivíduos, mesmo que mantenham relações parentais. Nessa forma de pensar e agir, a assistência social não suporta certezas e, conseqüentemente, não suporta a condição de um direito social. Ela não se dirige à necessidade de quem a procura, mas resulta do julgamento de quem a pratica. Aquele que busca sua atenção é considerado inferior, um necessitado, um não- sujeito de direitos, um não-cidadão. É inconcebível a essa concepção inscrever a assistência social no campo das seguranças sociais.

Distância entre carência e cidadania na perspectiva da política social

No momento em que se olha carência, não se olha potência. A carência retira do outro a condição de sujeito, de ser de direitos e de *possibilidades*. Há aqui um ponto a se discernir na materialidade da política social que direciona a leitura de necessidades de um cidadão, de uma população ou de uma demanda. Os mandatários podem ser incorporados como sujeitos de direitos ou como necessitados, pobres, hipossuficientes, humildes, vulneráveis e carentes. Este segundo olhar, discriminador, retira a condição de cidadão do brasileiro que utiliza dessa política. De pronto, ele já é visto como menor, é um menos.

O horizonte da política social na sociedade de mercado precisa aqui ser resgatado, pois nela se desenvolve com muita frequência *a equivocada compreensão de que cidadania e capacidade de consumo são a mesma coisa*. Confundem-se direitos com acesso ao mercado e, por consequência, necessidade é reduzida à equação do quanto se ganha, ou da renda *per capita*, isto é, significa saber o poder de compra do indivíduo. Entendendo-se que esse dito indivíduo é um cidadão como todos os demais, a questão que se coloca diz respeito às circunstâncias em que vive, o acesso a direitos que possui e com que nível de dignidade vive. *Acessar a justiça é uma condição fundamental em uma sociedade protetora de direitos de cidadania.*

Vale a pena resgatar uma situação paradigmática sobre a ocorrência dessa distorção. No Brasil, quem vive em condição de não ter um teto, ou nas ruas sobre a sola dos pés, não é sequer um número no censo populacional brasileiro, porque sua presença não é incluída nos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Há uma contagem a menos nos censos brasileiros (uma subestimação), pois quem vive na precariedade das ruas é invisível aos números oficiais. Nos tempos de Brasil Império, os homens livres, os escravos forros, podiam permanecer perante os outros com os pés descalços, mas precisavam manter a cabeça coberta por um chapéu. Era indigno e desrespeitoso aos demais andar com a cabeça exposta. Em tempos atuais, o chapéu é o telhado de uma morada. *O não domiciliado ou o sem teto (como o sem chapéu) não tem visibilidade ou existência dentre os demais.* Há aqui, uma forma de seletividade na universalidade da contagem dos brasileiros.

Alguns, movidos pela benemerência, juntam roupas velhas, cobertores e alimentos e entregam a quem vive nas ruas. Sem dúvida, tem-se aqui o gesto de caridade e de filantropia, mas permanece a ausência de reconhecimento da dignidade e dos direitos.

Uma segunda situação emblemática me ocorreu durante um debate, quando um jovem me indagou: “Professora, a senhora não acha que exigir da criança a condicionalidade de ir à escola para que sua família receba o Bolsa Família é uma forma de trabalho infantil, que antecipa as responsabilidades dessa criança no sustento de sua família?”. Sem dúvida, há aqui uma grande questão que pode estar a invadir o âmbito dos direitos de proteção social da criança e do adolescente. A transferência de renda, por ser considerada uma atenção social e não uma isenção fiscal, supõe fiscalização, o que não corre nos casos de isenção. Seguramente esse tratamento discrepante aproxima da razão o estudante que indaga se a condicionalidade, ao implicar a avaliação do comportamento escolar da criança no PBF, não significaria uma forma institucional de trabalho infantil.

Como a família não tem capacidade de consumo, o benefício estatal passa a exigir uma contrapartida para que não seja tomado como estimulador da fraude. Trata-se de fazer do social um campo disciplinar para enquadramento e, não, para reconhecimento de um direito à dignidade.

Há economistas que afirmam ser contra o Benefício de Prestação Continuada (BPC),⁴ por considerar que sua existência induz o jovem a não ter trabalho formal, pois quando velho poderá acessar esse benefício. Essa afirmação é espantosa pois considera que o jovem não tem desejo de futuro. Há, claro, descrédito sobre os próprios desejos e as perspectivas da população.

Isto é tão forte que um alto dirigente de um banco privado me disse que o PBF reproduz na juventude a situação do “nem-nem”: nem trabalha, nem estuda. É tão absurda essa afirmação, pois sequer leva em conta que para a criança e o adolescente, frequentar a escola é uma condicionalidade para que sua família acesse o benefício.

Considero que o benefício do Bolsa Família deve ser entendido no campo da defesa de direitos da criança e do adolescente e até mesmo de certa faixa de idade dos jovens. Todavia, os conselhos de defesa da criança não se movem nessa direção.

Uma terceira situação que sugere a permanência de preconceito de classe na construção da política social pode ser localizada quando da declaração de imposto de renda em que o Estado deduz do declarante um valor mensal por filho, valor esse que chega a quase três vezes o valor criança no PBF. *Não há qualquer condicionalidade para incluir essa criança ou jovem como dependente na declaração de imposto de renda.*

Venho já há um tempo defendendo uma renda básica universal (Sposati, 2010; ver capítulo do vereador Eduardo Suplicy neste livro) e igual para a criança

e o adolescente. Ela deveria fixar um valor único e uma cobertura etária única, integrando os três formatos que o Estado brasileiro pratica. Compare-se com três tipos de benefícios hoje disponíveis a crianças e adolescentes, relatados nos parágrafos seguintes.

Em primeiro lugar, refiro-me ao valor aqui já apontado, de um abono por *isenção fiscal*, para cada filho dos que ganham mais, que é inserido na declaração do imposto de renda de pessoa física (IRPF), com valor aproximado de R\$189,00 mensais por filho, sem limite do número de filhos, na faixa etária até os 24 anos, para os filhos que estudam, além da isenção para gastos com educação e saúde desses dependentes.

Outro benefício seria o *salário família*, devido ao trabalhador formal com remuneração entre R\$806,80 e R\$1.212,64, pago a seus filhos até 14 anos ou inválidos em qualquer idade. O valor do benefício é diferenciado para o trabalhador com ganho até R\$806,80 (de R\$ 41,37 por filho) e para o trabalhador com ganho acima desse valor e até R\$1212,64 (de R\$ 29,16 por filho). Infelizmente, esse benefício, antes universal a todos os trabalhadores privados e públicos, referente a um percentual da remuneração do trabalhador, hoje está restrito aos trabalhadores que ganham menos do que dois salários mínimos mensais e tem um valor fixo de cerca de R\$ 35.

Em terceiro lugar, temos o próprio PBF (ver tabela 2).

Tabela 2: Valores do PBF

VALORES DO BOLSA FAMÍLIA
Básico — R\$ 85,00 por mês
Variável à gestante — R\$ 39,00 por mês com duração de 9 meses a partir da data do primeiro pagamento durante a gestação
Variável de 0 aos 15 anos — R\$ 39,00 por criança ou adolescente com limite de 5 membros por família
Variável nutriz — R\$ 39,00 mensais por criança em 6 parcelas com limite de 5 membros por família
Variável vinculado ao adolescente — R\$ 46,00 por adolescente entre 16 e 17 anos por mês, com limite de 2 membros por família
Benefício para superação da extrema pobreza – Valor variado calculado de acordo com cada família para que ultrapasse o limite de renda da extrema pobreza (R\$ 85,00)

Fonte: MDS- 2017.⁵

Dentre as três formas de acesso a benefícios citadas acima, a que oferece maior valor monetário é a isenção de IRPF. De início, já atinge os jovens de até 24 anos, se estiverem estudando, enquanto o PBF atinge apenas jovens de até 17 anos e o salário família, de até 14 anos. Como se percebe, essas três políticas se diferenciam entre si a partir da classe social da demanda. *Quem ganha mais tem mais apoio do que quem ganha menos.* Isto sem considerar outros benefícios, como o valor do auxílio-creche praticado pelo Judiciário a seus trabalhadores. Essas três formas de benefício à criança e ao adolescente são, portanto, mais favoráveis aos mais ricos, o que não deixa de ser uma forma de manter ou até ampliar a desigualdade no trato da criança brasileira.

Ao tratar a transferência de renda como uma bolsa educacional, foram envolvidas as famílias que tinham crianças em idade escolar e que frequentavam uma escola pública. Sob essa compreensão o Bolsa Escola permite refletir sobre a presença precarizadora da desigualdade social no país que faz com que até mesmo para a criança poder chegar à escola exista um conjunto de dificuldades a serem superadas. Isso quer dizer que quando o que se ganha é exíguo para a reprodução familiar, é necessário contribuir para que exista apoio da família para o desenvolvimento de seus filhos, como já é suposto no salário-família ou como é pensado na isenção do IRPF. *Isto, portanto, é uma extensão de um direito da criança. Não é um rendimento a mais para alguém não trabalhar.*

Afirmar no início que no Brasil as políticas sociais precisam não só responder à população, como alterar o preconceito existente, ampliando o alcance da condição de igualdade de cidadania. Trata-se de trazer força para uma compreensão de justiça e de igualdade distributiva e redistributiva.

Política social e desigualdade social

Uma dimensão fundamental para se ter presente nas atenções e respostas sociais brasileiras diz respeito a como elas incorporam e tratam da redução da desigualdade social – ou se, pelo contrário, a cultivam.

Não se nega que as políticas sociais brasileiras tenham caráter distributivo, contudo não alcançam o caráter redistributivo. Este só existe quando os recursos que custeiam a política partem dos que mais tem e incidem em favor dos que menos tem (ver capítulo de Paulo Jannuzzi neste livro). Um programa de transferência de renda poderia ser redistributivo caso fosse financiado por aquele segmento que ganha mais. Mas, mesmo adotando o princípio distributivo, as políticas sociais podem tender a combater a desigualdade com maior ou menor vigor.

A questão é tão complexa que mesmo o BPC, que é distributivo, e é também uma herança, a menor em alguns aspectos, da renda mensal vitalícia,⁶ não deveria ter sua gestão operada pela Previdência Social, cuja lógica é a do benefício contributivo.

Entendo que, perversamente, ao se buscar atenção para uma *desproteção* social, quanto maior ela for, mais a reposta tende a ser disciplinar e exígua para que ela não se enquadre em uma condição pejorativa de tutela (“pejorativa” porque, do ponto de vista jurídico, tutela é uma responsabilidade pública e, não, um desperdício). *Na proteção social ocorre um atravessamento do moralismo liberal que impede a presença do direito.*

Quero lembrar aqui que mais uma vez discute-se a reforma da Previdência Social e de forma incompreensível foi somado a essa discussão, o tema das alterações no BPC, que é um benefício não contributivo (diferentemente da previdência). Não foi aberto um fórum específico para discutir o BPC com seus beneficiários – e são cerca de quatro milhões de brasileiros que a ele têm acesso. São crianças e adultos com deficiência, são idosos, que, independentemente de terem contribuído para o INSS ou de terem trabalhado informalmente, chegam a uma idade e não têm mais condição de trabalhar. Nenhum desses casos está sendo debatido. O BPC, apesar de ser um rendimento mensal no valor de um salário mínimo, tem impacto reduzido no PIB.

Na proposta de reforma da previdência e no debate sobre seu impacto no BPC, há diferentes maldades sendo propostas como aumentar a idade de acesso de 65 para 70 anos e desvincular o BPC do salário mínimo, dentre outras. Quero destacar, nesse conjunto de maldades, a que propõe retirar esse benefício da condição constitucional de direito reclamável na Justiça. A proposta de reforma cogita que ele deixe de ser um benefício e passe a ser uma concessão. Isto será, certamente, um retrocesso face à condição de direito já alcançada. Fica a questão: qual é o horizonte que se quer que o país construa para a velhice? Como pensamos o envelhecimento com qualidade – ele é para todos?

No mês de setembro de 2017 foi realizado, em Lisboa, o 17º Congresso do Basic Income Earth Network (o BIEN, em inglês, é uma rede que discute há anos o rendimento básico universal – RBU – ou Universal Basic Income (UBI), em inglês). Este congresso, realizado na Assembleia da República Portuguesa, contou com a representação de cerca de 50 países e em três dias realizou 37 sessões concomitantes de debates, além das sessões plenárias. Diversas experiências foram apresentadas como propostas e como projetos em implementação, vinculando uma nova compreensão do RBU.

Van Parijs, filósofo e economista belga, um dos fundadores da BIEN, salientou o caráter incondicional do RBU e levantou a pergunta: “*em que pé está a igualdade no mundo e nos países*”,⁷ ao que acrescentou que a distribuição de um rendimento mínimo levaria a uma *redistribuição* “mais justa” da riqueza social.⁸ Ele afirmou que o RBU é um modelo de proteção social que destaca os “dividendos sociais” centrados na distribuição da riqueza. Este terceiro modelo, diferentemente das ajudas mútuas ou interclasses sociais e diverso da solidariedade entre os trabalhadores, proporcionaria uma distribuição justa dos rendimentos para toda a sociedade. Van Parijs considera que este não é um modelo substitutivo dos demais, mas que se alia a eles na construção de uma “sociedade mais justa e uma economia mais eficiente”.

Cabe ressaltar ainda que os participantes trouxeram uma nova concepção protetiva dos recursos naturais. Assim, a filosofia do RBU para além da base em rendimentos básicos deveria se aliar a uma proposta de defesa da terra, defesa ambiental, de maneira a que os recursos naturais não fossem apropriados de modo destruidor das condições de vida e da produção agrícola familiar.

A superação da desigualdade social não se limita aos trâmites da política social

Recente publicação de estudo da OXFAM informa que, em 2017, o Brasil desceu 19 posições no ranking da desigualdade social na ONU, permanecendo dentre os 10 países mais desiguais do mundo (OXFAM 2017). O Brasil tem, na América Latina, posição inferior a Colômbia e Honduras, por exemplo, e para ter posição similar à Argentina, a partir do ritmo atual, levaria 31 anos (ver capítulo de Rafael Georges neste livro). Assim registra a matéria publicada no jornal *El País* de 22/9/2017:

Jorge Paulo Lemann (AB Inbev), Joseph Safra (Banco Safra), Marcel Hermmann Telles (AB Inbev), Carlos Alberto Sicupira (AB Inbev), Eduardo Saverin (Facebook) e Ermirio Pereira de Moraes (Grupo Votorantim) são as seis pessoas mais ricas do Brasil. Eles concentram, juntos, a mesma riqueza que os 100 milhões mais pobres do país, ou seja, a metade da população brasileira (207,7 milhões). Estes seis bilionários, se gastassem um milhão de reais por dia, juntos, levariam 36 anos para esgotar o equivalente ao seu patrimônio. Foi o que revelou um estudo sobre desigualdade social realizado pela Oxfam. O levantamento também revelou que os 5% mais ricos detêm a mesma fatia de renda que

os demais 95% da população. Além disso, mostra que os super ricos (0,1% da população brasileira hoje) ganham em um mês o mesmo que uma pessoa que recebe um salário mínimo (937 reais) – cerca de 23% da população brasileira – ganharia trabalhando por 19 anos seguidos.

A matéria acrescenta:

Segundo Katia Maia, diretora executiva da Oxfam e coordenadora da pesquisa, o Brasil chegou a avançar rumo à correção da desigualdade nos últimos anos, por meio de programas sociais como o Bolsa Família, mas ainda está muito distante de ser um país que enfrenta a desigualdade como prioridade. Somente aumentar a inclusão dos mais pobres não resolve o problema. Na base da pirâmide houve inclusão nos últimos anos, mas a questão é o topo (...). Ampliar a base é importante, mas existe um limite. E se você não redistribui o que tem no topo, chega um momento em que não tem como ampliar a base.

A situação de miséria não pode ser tratada isoladamente pelo campo social. Este campo revela o impacto da economia na vida dos cidadãos, mas não será com uma ação social que serão resolvidas questões desencadeadas pelo modelo econômico adotado e sua consequente concentração de renda. Um sistema de proteção social só vai efetivamente funcionar se trabalhar com as condições concretas em que se vive.

A proteção social é refém das condições concretas dos serviços de que se dispõe no lugar onde se vive: creche, escola, unidade de saúde, infraestrutura de mobilidade, estrutura de água e esgoto tratados etc. As carências – entendidas como omissões – da presença de respostas públicas, levam à precariedade na condição de cidadania. *Deve se ter presente também o quanto o morador de subúrbio tem que ser agente propulsor do seu próprio bem-estar – um quase substituto da gestão estatal.*

Uma das minhas insistências é para que se tenham programas contínuos com as famílias do PBF e de outros programas sociais a partir do lugar onde vivem e que nesses contextos concretos sejam realizados pactos interinstitucionais de cobertura para compor ações de complementariedade intersetorial. Trata-se de aplicar o princípio da relação intersetorial pela base e não só pelo discurso. Parece óbvia esta afirmação, mas vemos posições muito defensivas dos operadores dos serviços de cada política social. Conseguir envolver uma diretora de escola ou de uma creche em outra ação no território, não é algo simples.

É muito interessante ressaltar a experiência mexicana, que leva antropólogos a campo na ação com famílias beneficiárias de transferência de renda (ver capítulo de Mercedes González neste livro). O antropólogo tem um caminho de diálogo no processo de trabalho focando nas dimensões culturais e históricas, que se mostram muito significativas para a escuta e articulação por parte da população local.

Desenvolvi entre 2012 e 2015, em parceria com a escola parisiense de ciências sociais, uma pesquisa sobre a proteção social de 500 famílias cadastradas em programa de transferência de renda, em 12 locais da cidade de São Paulo. Utilizamos um questionário similar ao aplicado em Paris para possibilitar a comparação de resultados. Uma das perguntas que orientavam as entrevistas era “O que você faz nas férias?”. Os entrevistados riam, pois como alguém que não tem trabalho regular pode ter férias? Eles nos respondiam: “temos um grande problema quando nossos filhos estão em férias da escola. O que fazer com eles? Com quem eles ficarão enquanto nós vamos trabalhar?”

Nosso universo, por vezes, está tão distante que não somos capazes de enxergar o real. Quando perguntávamos: “*Como vocês se divertem?*” Eles diziam: “*Sábado é dia de todo mundo junto arrumar a casa. Domingo, cada um vai para um lado fazer aquilo que lhe interessa*”.

Diante da diversidade brasileira, não só da desigualdade, mas da diversidade cultural, das distâncias, das regionalidades que temos no Brasil, desenvolver *uma só* política para 5.570 municípios com diferenças enormes não significa necessariamente gerar uma possibilidade de igualdade, porque é preciso levar em conta a *equidade*. É preciso reconhecer o que cada uma dessas realidades produz de forma distinta, tanto para melhorá-la, como para compreender o que a piora. Por vezes, a diferença pode ser mais econômica do que social e é preciso entender ainda que a proteção social não decorre, como um subproduto, da inclusão produtiva.

A pesquisa de Walquíria do Rego, da Unicamp, com mulheres do Nordeste mostra que essas mulheres afirmam que o PBF lhes permitiu conhecer situações novas, novas vidas a partir de seu gênero. São trânsitos que o PBF foi permitindo: fazer notória a heterogeneidade permite brotarem iniciativas de alterações dos sujeitos dados na sociedade.

Considerações finais

Finalizo retomando alguns pontos iniciais sobre a presença de antagonismos entre assistência social e educação. Não se pode afirmar que a transferência de renda seja um benefício antieducação, a não ser que se partilhe da concepção

liberal que considera negativa a possibilidade de se obter rendimento fora do mercado de trabalho. Cabe aqui lembrar que a chamada quarta revolução industrial vem mudando de forma acelerada o processo produtivo com alta performance da tecnologia e da substituição da força de trabalho humano. A crise da oferta de emprego traz sério debate sobre o horizonte reduzido da sociedade salarial e coloca uma nova questão: como chegar ao dinheiro fora do mercado na sociedade do capital? O debate deste livro permite indagar sobre os processos de transferência de renda como forma de acesso ao dinheiro fora do mercado (aqui André Gorz é uma inspiração).

São novas questões para o futuro da sociedade que começam a ser colocadas e impõem uma nova dimensão para a transferência de renda. Mesmo porque essas transferências em geral representam pouco dinheiro e não resolvem nem a pobreza, nem a miséria e até podem cultivar a desigualdade, de certa forma.

Sublinho ainda a grande necessidade de romper com o corporativismo das políticas sociais. A construção do Estado social brasileiro difere em muito da construção do Estado social europeu ou do modelo de *welfare-state* de Keynes e Beveridge (ver capítulo de Débora Thomé neste livro). Enquanto a pactuação do *welfare* europeu operou entre várias políticas sociais, no Brasil temos políticas intervalares movidas por corporações profissionais com baixa integração federativa. O Estado europeu se assentou sobre direitos de cidadania. O Brasil não tem essa base para as políticas sociais. Do ponto de vista da universalidade, tem-se vislumbres de soluções. Parece que o modelo brasileiro de Estado social ainda é fundamentado na mentalidade de país colonizado, que distingue uns de outros, cidadãos de primeira e cidadãos de segunda ordem. Com isso, desenvolvem-se respostas que se desqualificam, pois não são pautadas em dignidade para todos. *Sempre se discute que é preciso gastar menos no social. O perfil de alta qualidade não faz parte ainda do modelo social que se tem.*

As políticas sociais brasileiras foram gestadas através de modelos exemplares que nem sempre respondem a características da realidade da população. Cada campo de política social tem uma lógica em si, o que dificulta de um lado a possibilidade de gerar alianças de completude e, de outro, permite a vivência de situações contínuas de incompletudes na atenção social. *Permanecem ausentes mecanismos de gestão territorial intersetorial.*

Ademais, a ideologia moralizadora estimula essa noção de incompletude, pois considera que um modelo completo fará com que o usuário seja um “encostado” e, não, um cidadão ou um empreendedor.

Infelizmente, repito: *fazer da política social terreno de aplicação da força e da ferramenta disciplinar é por certo um caminho de deterioração da noção e dos direitos de cidadania no país.*

-
- 1 PORTAL, O Estado de São Paulo. 'Como é possível governar pagando uma quadrilha?', diz filósofo italiano - Entrevista de Marcelo Godoy com Antonio Negri. *Política*, A-9, 1º out. 2017.
 - 2 Conforme publicado em PORTAL, G1. Trabalhamos pelos brasileiros, reforça Temer ao lançar programa Progredir. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/09/trabalhamos-pelos-brasileiros-reforca-temer-ao-lancar-programa-progredir>. Acesso em 17 out. 2017. PORTAL, G1. Governo prepara programa para incentivar a saída de beneficiários do Bolsa Família. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/governo-prepara-programa-para-incentivar-saida-de-beneficiarios-do-bolsa-familia.ghtml>. Acesso em 17 out. 2017.
 - 3 SUPLYCY, Eduardo Matarazzo e FERREIRA, Leandro Teodoro. Governo Temer contraria objetivo fundamental. *Tendências e Debate*, Opinião A3. 28 set. 2017. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/09/1922393-governo-temer-contraria-objetivo-fundamental.shtml>. Acesso em 17 out. 2017.
 - 4 O BPC é um benefício federal operado pelo SUAS/INSS no valor de um salário mínimo mensal para os brasileiros com renda *per capita* familiar de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo com 65 anos ou mais ou com deficiência grave que impeça de trabalhar, esta sendo independente de idade. Cerca de quatro milhões de brasileiros possuem acesso ao BPC.
 - 5 O Bolsa Família que antes praticava um valor fixo por criança/mês adotou nova modalidade de cálculo baseada no diferencial entre o valor da renda *per capita* real da família e um dado valor pré-fixado como parâmetro, hoje em R\$ 85. Por consequência, cada criança no Bolsa Família recebe um valor diferente.
 - 6 O Renda Mensal Vitalícia (RMV) atribuía, até 1996, o benefício ao idoso com 70 ou mais anos na forma de um auxílio aposentadoria, que continha o 13º salário e provia pensão ao dependente desse idoso, sem que este tivesse contribuído com a previdência social regularmente até os 70 anos, desde que comprovasse ter trabalhado.

- 7 Filomena Naves publicou no Jornal Diário de Notícias de Portugal, Lisboa, em 30/09/2017, a entrevista com o filósofo Philippe Van Parijs, na matéria “Rendimento universal seria muito mais justo”, onde o pensamento do filósofo pode ser apanhado com mais detalhes. Disponível em <<https://www.dn.pt/sociedade/interior/rendimento-universal-seria-muito-mais-justo-8808802.html>>. Acesso em 17 de outubro de 2017.
- 8 Ver mais em <<http://basicincome.org/basic-income/faq/#distribution>>. Acesso em 17 de outubro de 2017.

Referências bibliográficas

- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Bolsa Família. Consulta Cidadão. Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>. Acesso em 6 out. 2017.
- GORZ, André. *Revenu Minimum et Citoyenneté*. Futuribles, nº 184, 49-60.
- _____. *Metamorfoses do trabalho*. São Paulo: Annablume, 2003.
- SILVA, Josué Pereira. *Renda Básica como Instrumento de Justiça e Paz*. 13º Congresso BIEN, USP, São Paulo, 2010.
- OXFAM. *A distância que nos une. Um retrato das desigualdades brasileiras*. 2017.
- REGO, Walquiria Leão. e PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora da UNESP, 2013.
- SPOSATI, Aldaiza (coord.). *Protege Vínculos - 2011-2015*. Relatório de pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança e Assistência Social (NEPSAS), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP. Produção interna do NEPSAS em parceria com Capes-Cofecub, 2015.
- _____. Transferência de Renda para Família: Da Política Residual a Direito Incondicional de Crianças e Adolescentes. In: *Anais do 13º Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica – BIEN*, São Paulo, 2010.
- _____. Bolsa Família: um programa com futuros. In: *Bolsa Família 2003/2010: Avanços e desafios*. v.2. Brasília: Ipea, 2010.

PARTE II

A nossa pobreza: como e a quem dar voz?

Como gerar desenvolvimento com inclusão e empoderamento?

Qual é o preço da autonomia?

Como monitorar e avaliar nosso desenvolvimento de acordo com esses princípios?

Programas de transferência e o combate à desigualdade: da política à política pública

Débora Thomé

Introdução

A América Latina passou, a partir do fim dos anos 1980, por um período em que vivenciou algumas mudanças estruturais muito relevantes para o que viria suceder nos anos 2000 e se estender até o início de 2010. Essas mudanças tiveram impacto direto na alteração da preferência em termos de políticas públicas na região.

Entre essas mudanças, cabe destacar três processos que têm correlação entre si, mas que são eles mesmos bastante expressivos de transformações sociais. São eles: a redemocratização; o consenso em torno da necessidade do combate à desigualdade e a chegada ao poder de partidos originalmente de esquerda.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, ao longo dos anos 1970, vários países – Brasil, Argentina, Chile e outros – viveram anos de ditadura militar ou de regimes de domínio de partido único (como é o caso do México, por exemplo, com o Partido Revolucionário Institucional – PRI). Findo este período, num contexto de governos democráticos, faz-se evidente a necessidade de que haja políticas que atendam às demandas do eleitorado. Ou seja, com a democracia passa a ser fundamental – até mesmo como forma de manutenção no poder – desenhar políticas públicas que atendam às necessidades dos eleitores e às demandas específicas das populações vulneráveis.

Ao mesmo tempo, ocorre na região uma convergência em torno da necessidade do combate à desigualdade. Não se afirma aqui que se trate de um consenso, portanto, geral e irrestrito, porém se considera que há um entendimento de que países tão desiguais não mais poderiam tolerar tamanha disparidade de renda entre seus habitantes, uma vez que isso prejudicava a própria estabilidade do re-

gime democrático. O combate à desigualdade passa, portanto, a integrar os mais variados programas. A ideia parece superar a perspectiva mesma de combate à pobreza, mudando o foco para as questões de desigualdade.

Para finalizar a tríade, entre os anos 2000 e 2010, partidos de esquerda, muitos governando em coalizões de centro-esquerda, chegam ao poder nos países latino-americanos, eleitos democraticamente. Esses partidos conseguiram governar ao menos por algum período de forma estável e sem estarem sob ameaça.¹ Esses partidos chegam ao poder com uma série de limitações de ação na macroeconomia, com um forte consenso também em torno da ideia de controle inflacionário e, de certa forma, fiscal. Nesse sentido, o espaço da política social acaba privilegiado para ações dos governos eleitos que tinham que agradar suas bases com políticas públicas, assim como precisavam atender às demandas sociais pelo combate à desigualdade.

É nesse cenário que as políticas com vistas ao combate à desigualdade, ou, observadas de outra forma, as políticas de promoção de igualdade, encontraram espaço na América Latina e, mais especificamente, no Brasil. Entre elas, a mais famosa foram os programas de transferência de renda condicionada, que no Brasil alcançam 25% da população.

Terra da desigualdade

A América Latina tem como uma de suas marcas mais visíveis não apenas altos índices de pobreza, mas péssimos indicadores de desigualdade (ver também capítulo de Rafael Georges neste livro). Os programas de transferência, além do foco nas populações mais sujeitas a riscos, têm comumente, como uma de suas missões, a promoção da redução das desigualdades – nem que seja de oportunidades.

A existência da desigualdade não é nenhuma novidade para a região (ou mesmo para o mundo), remontando há séculos de modos de produção que favorecem a obtenção desigual de riquezas. Essa desigualdade se dá no acesso aos bens, aos serviços e aos meios para reverter esse processo. Estudos recentes (Piketty, 2015) mostram como a desigualdade atinge os mais variados países ao longo da história, com a permanência de uma grande concentração de renda – e riqueza – nas mãos de pequenos grupos.

Mesmo com esse histórico de resiliência, a desigualdade só passa a ser vista como um mal a ser combatido por governos não-revolucionários nas décadas

mais recentes. Anteriormente, a centralidade do discurso aparecia em aspectos como fome ou moradia. Eram elas que se destacavam quando se discutiam políticas sociais. Também havia uma forte atenção para políticas de emprego, entendendo as mesmas como o espaço para ação de governos e combate à situação de vulnerabilidade (Cardoso, 1994).

Um consenso maior em torno da importância de se combater a desigualdade na América Latina por via de políticas sociais começa a ser mais notado a partir de meados dos anos 1980. O espaço das políticas do Estado de bem-estar deixa de ser atrelado às políticas de emprego, ao espaço do trabalho, e passa a se localizar no ponto da assistência.² No Brasil, “o termo desigualdade entra no léxico preferencial de campanhas e políticas públicas apenas a partir das últimas décadas” (Thomé, 2013).

Em um artigo de 2006, Carlos Antonio Costa Ribeiro indagava: “será que há perspectivas de mudança neste quadro de altas taxas de desigualdade?”. Segundo ele, ainda que a desigualdade fosse uma permanência na região, havia, sim, caminhos para mudança. E estaria sob a responsabilidade do Estado – inclusive com a intervenção nos mecanismos de distribuição (de acordo com o autor, principalmente via impostos) – a atuação para transformar esse quadro.

Algum grau de desigualdade de renda sempre será tolerado em todas as sociedades. Sem embargo, há o entendimento de que essa desigualdade não pode se dar em graus elevados. Caso extrapole um limite considerado tolerável pelos eleitores, a desigualdade torna-se bastante indesejada e um espaço para a aplicação de políticas públicas (Santos, 1979). No caso latino-americano, a imensa desigualdade acaba significando uma fonte de mal-estar e de ameaça de perda do poder político. A democracia, então, tende a favorecer a aplicação de políticas sociais redistributivas, seja pelo canal da competição eleitoral ou pela pressão dos grupos de interesse (ver capítulo de Rafael Georges).

A América Latina é das regiões (junto com a África) que apresenta as maiores taxas de desigualdade do mundo, medidas pelo índice de Gini. Especificamente, em 2012, a Colômbia tinha um índice de Gini de 0,535, o que a colocava na posição de 12º país mais desigual do mundo; o Brasil registrava 0,527 (14º mais desigual) e o México, 0,481, o 24º país mais desigual do mundo, de acordo com o Bando Mundial. A Colômbia tem um índice de 16,2% de pobreza; o México, 11,9% e o Brasil, 9,3%.³

Gráfico 1: América Latina (17 países) - coeficiente de Gini, 2008, 2012 e 2015.



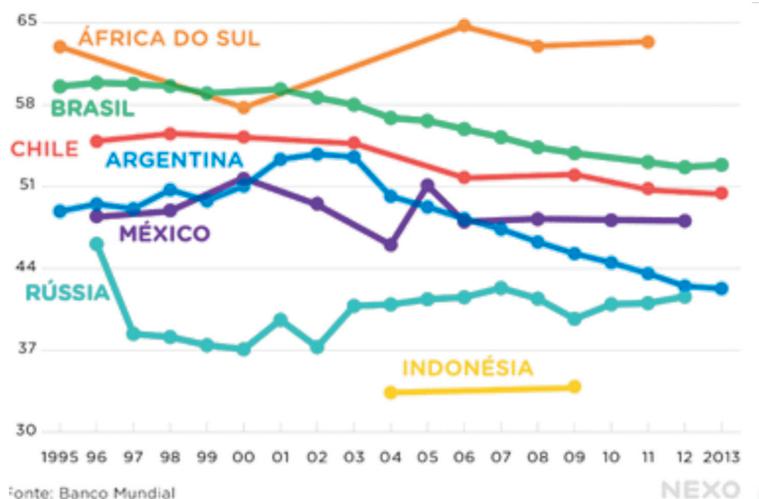
Fonte: Cepal, baseado no Banco de Dados de Encuestas de Hogares (Badehog).

- a) Os dados correspondem a 2008, 2012 e 2015, exceto nos casos da Argentina (2009, 2012 e 2014), Bolívia (Estado Plurinacional de) (2008, 2011 e 2014), Chile (2009, 2011 e 2015), Colômbia (2009, 2012 e 2015), Costa Rica (somente 2012 e 2015), El Salvador (2009, 2013 e 2015), Guatemala (somente 2014), Honduras (2009, 2013 e 2015), México (2008, 2012 e 2014) e Venezuela (República Bolivariana de) (2008, 2012 e 2014).
- b) A média da América Latina é considerada em termos dos 15 países para os quais temos informações de ambos os subperíodos. Não estão incluídos no cálculo Costa Rica, Nicarágua e Guatemala.

O gráfico acima, com dados da Cepal, expõe de forma clara a questão da desigualdade na região, da qual o Brasil é o expoente. Ainda que, nos últimos anos, o quintil mais pobre (ou seja, os 20% mais pobres da população) tenha aumentado a parcela da riqueza que lhe cabe (processo que pode começar a se reverter), ela

não chega a 5% do total da riqueza do país. Por outro lado, o quintil mais rico, que teve, de fato, uma redução na fatia do bolo que lhe cabe, continua dono de mais da metade da riqueza do país. Num esquema simples: *20% dos mais pobres detêm 5% da riqueza nacional e 20% dos mais ricos detêm 50%*. O Brasil é o país onde o quintil mais rico tem a maior proporção de riqueza na América Latina e o sexto com pior renda para os mais pobres (Cepal, 2015).

Gráfico 2: Coeficiente de Gini no Mundo.



O gráfico acima, elaborado pelo Nexo, com dados do Banco Mundial, mostram a inflexão no Índice de Gini para países selecionados. Vê-se que, nos anos recentes, três dos quatro países latino-americanos selecionados viveram mudanças de trajetória positiva (para baixo) no Índice. Também se pode notar que o Brasil começa a passar por uma volta do aumento do Gini.

Os dados sobre desigualdade expressos no Latinobarômetro, tanto em 1997 (primeiro índice disponível da série) quanto para 2013, contemplam um entendimento de injustiça bastante intenso na América Latina. Há, entretanto, variações quando se trata dos três países até aqui destacados. Em 1997, mais de 80% dos latino-americanos achavam que a distribuição de renda no seu país era injusta ou muito injusta. No caso do Brasil, esse percentual subia para mais de 90%; na Colômbia, era de 84%; e no México, de 69%. Já existia em 1997, portanto, uma percepção clara de que havia algo “injusto” na forma como a renda se distribuía, em menor escala para o caso mexicano. Essa visão pode ter levado à pressão por políticas com foco específico na desigualdade. Dessa forma, em 2013, 79% dos

latino-americanos consideravam a distribuição injusta ou muito injusta – 77% no Brasil, 83% na Colômbia e 76% no México, mostrando, assim, uma queda na percepção de desigualdade social nesses países e na América Latina como um todo (ainda que neste caso, mais modesta). A queda brasileira foi a mais acentuada.

Conquanto os programas de transferência tenham sido menos efetivos do que se calculava na redistribuição em si, houve um processo bastante benéfico no combate à pobreza e na distribuição de renda. Os programas de transferência condicionada (PTC) se mostraram mais eficientes nesse aspecto que outras políticas, tais como as previdenciárias, promovidas anteriormente pelos Estados latino-americanos (ver capítulo de Rômulo Paes-Sousa neste livro).

Em um momento de menor disponibilidade orçamentária, a focalização no combate à pobreza acabou se tornando a forma de abordagem preferencial na política social, justamente por abarcar com alguma precisão os grupos mais vulneráveis. Todos os programas têm, pelo menos no seu início, a intenção de interromper a transmissão intergeracional da pobreza. Mas é possível que o efeito acabe sendo observado na primeira geração, como ocorreu no caso brasileiro e, em proporções bem menores, no caso mexicano.

A presença das esquerdas (e centro-esquerdas) no poder

Os programas de transferência ganharam amplitude na região após a chegada ao poder de partidos de esquerda e centro-esquerda, a partir dos anos 1990, em um contexto democrático, com a possibilidade de efetivamente exercerem seus mandatos (Thomé, 2013). A onda de esquerda começou em 1998, com a eleição de Hugo Chávez, na Venezuela.

Em vários países da América Latina, as esquerdas lograram, por alguns anos, não apenas serem eleitas, como também exercer políticas que estavam previstas em seus programas (Levitsky e Roberts, 2011; Cleary, 2006). Considerando que as esquerdas, de maneira geral, têm como um de seus objetivos a redução das desigualdades sociais e econômicas, políticas públicas de proteção social são um aspecto central de suas preocupações. Com o cenário internacional positivo e a grave situação de pobreza e desigualdade desses países, tais políticas de proteção tinham (e têm) um caráter emergencial e, portanto, prioritário.

Nesse contexto, foi possível propor políticas com objetivos semelhantes, quais sejam, reduzir os riscos para seus cidadãos diante das intempéries do mercado. Isso desempenhou um papel relevante no desenvolvimento de novas políticas de proteção social e fez com que governos promovessem políticas distributivas,

mais progressivas, reduzindo a concentração em pensões, de caráter sabidamente regressivo (Barberia, 2008).

De fato, a democracia é um espaço privilegiado para que os trabalhadores possam tentar valer suas vontades, posto que se encontram, via de regra, em uma situação de pouco poder (Przeworski, 1985). Os movimentos de ampliação da democracia teriam, portanto, favorecido também a América Latina quanto à extensão dos direitos sociais, antes com coberturas restritas e forte componente regressivo.

No entanto, os governos, nos vários países latino-americanos, optaram por caminhos diferentes. Os governos de Brasil, Uruguai e Chile comporiam o grupo de uma esquerda branda, internacionalista, reformista (Castañeda, 2008); enquanto Venezuela, Bolívia e Equador estão no grupo de uma esquerda mais radical, que propunha algum rompimento com o sistema antes estabelecido. Esses três últimos países teriam optado por um caminho de refundação – nem que isso esteja mais circunscrito ao aspecto do discurso – de suas democracias, adotando todo um repertório que atende a essa caracterização e a essa institucionalidade. Não à toa, são menos conhecidos (embora também bastante presentes, sobretudo no caso equatoriano) os programas de transferência desses países. Nos três exemplos, a esquerda que ascendeu optou por trabalhar seu poder, sua popularidade e seu apoio principalmente em três eixos: os da independência nacional, da soberania popular e da justiça social (Pereira, 2011).

Os programas de transferência se aplicam de forma bastante apropriada principalmente quando a busca por mais justiça social não pressupõe os custos políticos de um enfrentamento de classes claro e direto. Tal forma de política social, portanto, passou a ser o espaço preferencial para os governos mais “brandos” atenderem com amplitude às demandas dos seus eleitores, haja vista que se encontravam sem margem para atuar de forma intensa por meio da política econômica ou de emprego. Devido a um discurso quase hegemônico de austeridade fiscal e estabilidade financeira, essa política social de relativamente baixo custo⁴ ganhou destaque como forma de ação. Tornou-se, portanto, importante ferramenta para tentar reduzir os índices de pobreza e desigualdade, atendendo juntamente aos grupos de maior vulnerabilidade.

Esping-Andersen (2007) e Esping-Andersen e colaboradores (2002), estudando os rumos da social-democracia e considerando a existência de novos formatos de políticas de proteção social, identificam a possibilidade de que os PTC possam integrar as opções de políticas públicas de um Estado de bem-estar em

um contexto de recursos mais escassos. Eles poderiam ter impacto na melhora dos índices de pobreza e desigualdade, mas, principalmente, interfeririam na quebra – ou diminuição – da transmissão intergeracional da pobreza ao dar incentivos ao desenvolvimento das crianças.

A maioria dos Estados modernos se encaixa hoje no conceito de um Estado de bem-estar, provendo políticas de redução de riscos aos cidadãos (Pierson e Castles, 2007). Uma política de bem-estar social não tem como prerrogativa um partido social-democrata no poder, porém eles tendem a priorizar agendas com foco no combate à desigualdade. Autores como Garrett (1998) e Boix (1998) ainda veem o espaço da disputa partidária e das instituições democráticas como fundamentais na decisão e alocação de recursos das políticas social-democratas.

O Estado cuidador no Brasil

A região experimentou uma série de mudanças – ainda que em profundidades distintas – no que diz respeito ao papel do Estado como responsável pela atenção aos cidadãos. Os governos passaram a ser cobrados de forma mais intensa para agirem de tal modo a promover políticas de combate à pobreza e à desigualdade.

Até o início do século XX, a questão social estava diretamente relacionada à caridade (Santos, 1979), tinha o caráter individual de cuidado com a pobreza e era realizada por instituições tais como a Igreja. Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder e a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a etapa passa a ser classificada como a da cidadania regulada (Santos, 1979), uma vez que a cidadania provém do Estado, antecedendo à ampliação da democracia e de direitos. É um mecanismo de cima para baixo – do Estado para os cidadãos –, sem que seja, de fato, oriundo de pressões populares. Naquele momento, são estabelecidos jornada de trabalho, férias, entre outros direitos, mas política e política pública se encontravam ainda dissociadas.

Nas décadas que se seguiram, incluindo os anos do regime ditatorial militar, o Estado protetor avançou de forma muito lenta. Não se pode negar que mesmo no regime de exceção houve avanços, como a aprovação da aposentadoria rural. Entretanto, o que se via era um sistema restrito e, principalmente, contributivo, sem qualquer caráter de universalidade ou preocupação mais evidente com a promoção da igualdade.

A partir da Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, essa história começa a mudar. A Constituição estabelece uma série de direitos,

entre eles, relativos à saúde, educação e moradia, ampliando a relação da cidadã com o Estado. Frischtak (2012), nesse sentido, argumenta que o Brasil vive um momento de governo social-democrata:⁵

resultado de um duplo compacto: um explícito, refletido na Constituição de 1988 e no conjunto de direitos redistributivos consagrados no seu texto e na legislação posterior. Outro, implícito, que impulsionou políticas que priorizaram a estabilidade macroeconômica, o processo de abertura e modernização da economia, e ênfase crescente na redução da pobreza e da desigualdade.

Em 2003, com a chegada à presidência do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, há um claro movimento de fortalecimento de iniciativas de expansão de direitos, sobretudo com aumentos reais e constantes do salário mínimo e a ampliação da política de transferência de renda, que, de Bolsa Escola, passou a se chamar Bolsa Família. Mas não apenas isso. Houve outras políticas de promoção de igualdade que foram levadas a cabo neste período, tais como o Prouni, entre outras.

Com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, e a consequente pressão por reformas no sentido da redução de direitos, esse processo parece estar em mudança, mas ainda sob observação. Por ora não há, contudo, qualquer evidência mais forte de que venha a ocorrer uma redução drástica no Bolsa Família, por exemplo.

O Bolsa Família e os programas de transferência

Atualmente, praticamente todos os países da América Latina continental têm no seu escopo de políticas sociais algum programa de transferência de renda. A região se tornou o *locus* preferencial para tal aplicação. Eles se assemelham, com relativamente boa aceitação do eleitorado; o caso brasileiro é apenas o mais famoso. O modelo brasileiro é bastante elogiado e reconhecido, sendo exportado para muitos países, entre eles Índia e África do Sul (ver capítulo de Paulo Jannuzzi neste livro).

Uma das explicações para essa opção em larga escala estaria na difusão de políticas (Sugiyama, 2011; Leite, Peres e Bellix, 2012). Para Britto (2004), os programas de transferência vão ao encontro de uma série de interesses da agenda internacional de combate à pobreza, facilitados pelo fato de terem bons resultados

verificáveis, o que favorece também a proximidade do programa com as agências financiadoras, como o Banco Mundial, um grande incentivador.

Especificamente para o caso brasileiro, uma série de pesquisas foi realizada, de forma concentrada entre os anos de 2005 e 2008 e, posteriormente, em 2013, com dezenas de milhares de beneficiados, para verificar o impacto do programa. Trabalhos conduzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Banco Mundial que mostravam os resultados positivos econômicos e sociais do programa tiveram um papel central na sua consolidação. No México, que antecedeu o Brasil na implementação desse tipo de programa, não foi diferente (ver capítulo de Mercedes González de la Rocha neste livro).

Entre os países latino-americanos que mais se destacam na aplicação de um programa de transferência de renda condicionada estão o próprio Brasil, o México e a Colômbia, respectivamente, com os programas Bolsa Família (2003), *Prospera* (antes *Oportunidades* e *Progresá*, iniciado em 1997) e *Familias en Acción* (2001). São eles os de maior número absoluto de beneficiários e volume de orçamento.

Vários estudos apontam os diferentes impactos de tais programas sociais não apenas no que diz respeito à pobreza e à desigualdade, mas também a fatores diversos como fecundidade, educação, saúde e até mesmo violência (Alves e Cavenaghi, 2013; Camacho e Mejía, 2013). Por serem semelhantes em seus desenhos, tais políticas sociais acabam tendo avaliações que em muito também se assemelham.

Como todos os PTC são fortemente centralizados no governo federal, o partido que ocupa o Executivo torna-se uma importante variável para analisar sua aplicação. No Brasil, o PTC teve início durante o governo de um partido de centro-direita, o PSDB, ainda sob o nome Bolsa Escola; ele se arraigou e expandiu de forma mais intensa com a chegada do PT, portanto, num governo de centro-esquerda.

O país tem um histórico de políticas sociais relativamente vastas, mas concentradas em grupos específicos. Até tempos recentes, os benefícios estavam atrelados à contribuição, o que excluía da agenda de proteção a população de menor renda, reforçando o caráter regressivo da política social. Com direitos sociais estruturados a partir do Estado, esses programas seguiam um padrão de institucionalização da cidadania regulada (Santos, 1979).⁶

Um ponto crucial na política social brasileira para mudança desse quadro, como dito, foi a Constituição de 1988 (Boschi e Lima, 2002). O retorno ao regime democrático significou, também, a ampliação e a universalização de uma série de

direitos. O Estado passou a ser visto como um provedor para aqueles que eram incapazes, por alguma razão, de obter por si mesmos uma renda mínima.

O Bolsa Família, como exemplo nessa trajetória, nasceu com iniciativas locais em Campinas (SP) e Belo Horizonte (MG), nos anos 1990. O primeiro programa do governo de Fernando Henrique, de 1994, sequer mencionava a redução da pobreza como um item prioritário. O combate à pobreza deveria ser realizado com políticas de estímulo em outras áreas, como agricultura ou emprego. Já no programa de 1998, ainda com FHC, o combate à pobreza e à fome, além da distribuição de renda, passava a ser prioridade. Em 2001, criou-se o Bolsa Escola, que chegou a 3,6 milhões de famílias.

Com a vitória do PT, em 2003, houve um retorno inicial à pauta da fome, com o programa Fome Zero, que não progrediu. Em um ano, no final de 2003, ele foi substituído pelo Bolsa Família, uma unificação dos Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Bolsa Alimentação, Vale Gás e Bolsa Escola. A nova política social se estabeleceu por meio de uma Medida Provisória, se sobrepondo à negociação com o Congresso e evidenciando seu caráter concentrado na federação.

Em aspectos gerais, o programa funciona como os demais: é exigida a presença de crianças na escola através da verificação de frequência escolar; há acompanhamento da carteira de vacinação das crianças e é cobrado pré-natal às gestantes das famílias beneficiadas. As famílias se inscrevem em um cadastro (Cadastro Único) e recebem diretamente do banco seus benefícios como forma de reduzir – embora não consigam impedir – os arranjos clientelistas dos políticos locais.

Quando o sistema geral de PTC entra na sua fase de governo petista, é possível observar pequenas variantes de matizes. Um dos motivos está na percepção mais clara de que, além de um programa para a próxima geração, o programa Bolsa Família (PBF), por exemplo, poderia atuar já melhorando índices na geração atual ao reduzir a pobreza e aumentar o bem-estar. É identificado também o fortalecimento das economias locais. As condicionalidades de programas anteriores continuaram existindo, mas houve uma redução na cobrança. A expansão tornou-se prioritária, mesmo que não se conseguisse controlar exigências tais como a frequência escolar.

O Nordeste, região mais pobre do país, foi o mais beneficiado pelo Bolsa Família. Mais da metade dos lares de estados como Maranhão, Piauí, Ceará, Alagoas, Paraíba e Pernambuco recebem o benefício. Atualmente, 27 % dos brasileiros são beneficiários. O programa foi um dos fatores que contribuíram – principal-

mente junto com o aumento do salário mínimo e o crescimento econômico do país – para uma queda de 14,3 pontos percentuais nos índices de pobreza e extrema pobreza entre 2003 e 2011 (Souza e Osório, 2013).

O programa se encaixou, de maneira bastante oportuna, sendo ele mesmo propulsor e reflexo, do que viria a ser caracterizado por Singer (2012) como o período do “lulismo”. No processo de amortecimento da luta de classes proposto por essa forma de governar, que carrega consigo um reformismo brando, adotaram-se políticas de redução da pobreza, que por sua vez também eram capazes de ativar o mercado interno, sem que, para isso, fosse necessário levar adiante um confronto direto com o capital.

Todo esse movimento, defende Singer, no qual o Bolsa Família integrou um tripé também composto por aumentos do salário mínimo e acesso ao microcrédito, terminou por redefinir o novo papel que seria ocupado pelo governo Lula, o de uma disputa ricos x pobres / incluídos x excluídos, afastando da disputa esquerda x direita. O Estado se torna capaz de ajudar os pobres sem confrontar a ordem preestabelecida.

O PBF teve impacto em mudanças estruturais na base histórica de votos do Partido dos Trabalhadores, revelada nas eleições presidenciais dos anos de 2006 e 2010.

Políticas de igualdade

*Partidos políticos de esquerda, quando eleitos, tendem a dar preferência a estratégias de política pública com vistas à promoção de mais igualdade*⁷ (Bobbio, 1995). Esta costuma ser a principal demanda deste tipo de eleitorado, que vê no Estado um importante ator não apenas atuando no desenvolvimento, como também com vistas a promover políticas que possam auxiliar na atenção aos vulneráveis diante das mais variadas questões, aí incluídas as pessoas de menor renda ou com necessidades específicas. Considera-se que ocorre uma preocupação com a *redistribuição*.

O papel do Estado, pois, vê-se como fundamental nesses contextos, uma vez que se entende que não é o mercado o melhor agente para dar conta dos desníveis da sociedade. “Certas coisas que o Estado pode fazer nenhuma pessoa ou grupo é capaz de realizar por si. Embora um homem possa fazer um caminho em volta do seu jardim apenas com seu esforço, dificilmente conseguiria construir uma rodovia” (Judt, 2011).

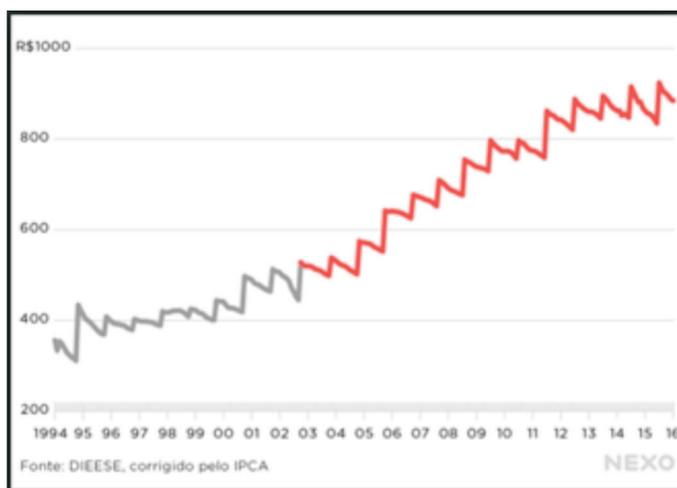
Disso conclui-se que, mesmo não sendo crucial para a existência de um programa de transferência de renda condicionada, a presença de um partido de esquerda pode favorecer a ampliação e a institucionalização de tais políticas, ao aproximá-las do ideário de busca de igualdade que norteia as esquerdas.

Considerações finais

O Bolsa Família pode ser considerado apenas a mais visível das políticas de promoção de igualdade dos anos do Partido dos Trabalhadores no poder. No entanto, cabe ressaltar que houve diversas outras políticas públicas que visavam à redução de desigualdade e à atenção a grupos mais vulneráveis.

A mais potente delas, certamente, foi o aumento real do salário mínimo, que foi o principal fator para a redução da pobreza e da desigualdade nos anos de centro-esquerda no poder, inclusive, com maior impacto que o programa de transferência (ver capítulos de Rômulo Paes-Sousa, Paulo Jannuzzi e Tiago Falcão neste livro).

Gráfico 3: Evolução do salário mínimo.



Fonte: Dieese, corrigido pelo IPCA.

Outras políticas de amplitude nacional que merecem ser destacadas e que foram levadas adiante com forte apoio do governo, com vistas à promoção da igualdade, foram as cotas nas universidades públicas, o Pronatec, o Prouni e a interiorização das universidades.

Porém, em um momento de forte restrição orçamentária e fiscal, tal como a partir dos anos 2013, combinado com a queda de popularidade do governo de centro-esquerda, tais políticas começam a sofrer modificações – um processo que não atingirá apenas o Brasil, mas também seus vizinhos. A proporção e os impactos dessa inflexão, entretanto, estão ainda em curso.

-
- 1 Ainda que tenha havido processos de interrupção, tais como no Paraguai e no Brasil, houve, ao menos por um tempo, a permanência de partidos de esquerda no poder.
 - 2 A implementação de políticas sociais de combate à pobreza acompanha a criação também de uma série de ministérios e secretarias de Desenvolvimento Social para cuidar de tais programas (MIDAGLIA e SILVEIRA, 2009, apud MIDAGLIA, CASTILLO e FUENTES, 2010).
 - 3 Segundo critério do International Bank for Reconstruction and Development (Bird, parte do Grupo Banco Mundial), população vivendo com menos de 3,10 dólar PPP ao dia.
 - 4 Considerando os três maiores em números absolutos de beneficiários, Brasil, México e Colômbia, esse custo oscila entre 0,39% e 0,51% do PIB (CECCHINI y MADARIAGA, 2011).
 - 5 O autor se refere a 2012.
 - 6 Na América Latina como um todo, a política social tendeu a nascer desta forma, de cima para baixo, saída diretamente do Estado (DOMINGUES, 2007).
 - 7 Nas suas mais variadas expressões, mas, neste caso, refiro-me a econômicas ou sociais.

Referências bibliográficas

- ALVES, José Eustáquio Diniz e CAVENAGHI, Suzana. O Programa Bolsa Família e as Taxas de Fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo Côrtes (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- NETO, Octavio Amorim e SANTOS, Fabiano. Brazil's Social-Democratic Experience (1985- 2010). In: *Congresso de Ciência Política da IPSA, XXII*. Madri: Mimeo, 2012.
- BARBERIA, Lorena. *Distributive Politics in Latin America. The Impact of Democracy, Elections and Globalization on the Welfare State*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

- BARBOSA, Nelson e SOUZA, José Antonio Pereira. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir e GARCIA, Marco Aurélio (orgs). *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo - Boitempo, 2010.
- BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel e MENDONÇA, Rosane. *Sobre a queda recente na desigualdade de renda no Brasil*. Documento apresentado em seminário em Brasília. Brasília, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda – Razões e significados para uma distinção política*. São Paulo: Ed.Unesp, 1995.
- BOSCHI, Renato e LIMA, Maria Regina Soares. O Executivo e a Constituição do Estado no Brasil. In: VIANNA, Luiz Werneck (org). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj/Faperj, 2002.
- BRITTO, Tatiana Feitosa de. Conditional Cash Transfers: Why Have They Become so Prominent in Recent Poverty Reduction Strategies in Latin America. *Working Paper Series*, nº 390, jan. 2004.
- CAMACHO, Adriana e MEJÍA, Daniel. *Las Externalidades de los Programas de Transferencias Condicionadas sobre el Crimen. El caso de Familias en Acción en Bogotá*. Documento de Trabalho do BID, nº 406, 2013.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo/ Fernando Henrique Cardoso*. Brasília: s.n., 1994.
- _____. *Avança, Brasil: proposta de governo/ Fernando Henrique Cardoso*. Brasília: s.n., 1998.
- CASTAÑEDA, Jorge. Historia de dos Izquierdas. 2008. Disponível em: <https://jorgecastaneda.org/notas/2008/06/09/historia-de-dos-izquierdas/>. Acesso em 16 ago. 2016.
- CECCHINI, Simone e MADARIAGA, Aldo. Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. In: *Cuadernos de la Cepal*, nº 95. Santiago: Cepal, 2011.
- CLEARY, Matthew. 'Left Turn' in Latin America? Explaining the Left's Resurgence. *Journal of Democracy*. v. 17, ed.4, 2006.
- DOMINGUES, José Mauricio. Os movimentos sociais latino-americanos: características e potencialidades. *Análise de Conjuntura OPSA*, nº 2, fev.2007.
- DRAIBE, Sonia. Programas de transferência condicionada de renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique e FOXLEY, Alejandro (coord). *América Latina – desafios da democracia e do desenvolvimento – políticas sociais para além da crise*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: iFHC, 2009.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. A Welfare State for the Twenty-First Century (2001). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2007.
- _____; GALLIE, Duncan; HEMERIJCK, Antony e MYLES, John. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

- FRISCHTAK, Claudio. A Social-democracia brasileira: seu momento de definição. In: *Fórum Nacional, XXIV – Rumo ao Brasil Desenvolvido*. Rio de Janeiro: Mimeo, 2012.
- GALHARDO, Ricardo. Bolsa Família é modelo para programa que atende cinco mil famílias em Nova York. 2013. Disponível em <http://ultimosegundo.ig.com.br/bolsa-familia/2013-10-16/bolsa-familia-e-modelo-para-programa-que-atende-cinco-mil-familias-em-nova-york.html>. Acesso em 16 ago. 2016.
- GARRETT, Geoffrey. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- JUDT, Tony. *O mal ronda a terra*. São Paulo: Companhia das Letras. 2011.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, nº 1, 2009.
- LAYTON, Mathew e SMITH, Amy. *Social Assistance Policies and the Presidential Vote*. In: *Latin America. Americas Barometer Insights*, nº 66. Nashville: Vanderbilt University, 2011.
- LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula Dias e BELLIX, Laila. Disseminação e inovação de Políticas Sociais na América Latina: Uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México. In: *36º Encontro Nacional da Anpocs*. Águas de Lindóia: Mimeo, 2012.
- LEVITSKY, Steven e ROBERTS, Kenneth (eds.). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Introdução, 2011.
- LINDERT, Kathy; LINDER, Anja; HOBBS, Jason e DE LA BRIÈRE, Bénédicte. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. Documento do Banco Mundial. 2007.
- MIDAGLIA, Carmen; CASTILLO, Marcelo e FUENTES, Guillermo. El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. In: *Revista Chilena de Administración Pública*, nº 15 e16, p. 123-154, 2010.
- PEREIRA, Fabricio. *Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.
- PIERSON, Paul e CASTLES, Francis. *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2007.
- PIKETTY, Thomas. *A economia da desigualdade*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2015.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and Social Democracy*. Nova York: Cambridge University Press, 1985.
- RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Um Panorama das Desigualdades na América Latina. In: *Análise de Conjuntura OPSA*, nº 6, jul. 2006.
- SANTOS, Fabiano. *O Governo Lula e a experiência social-democrata no Brasil*. Artigo apresentado no XXIII Congresso da Latin American Studies Association. Rio de Janeiro, 2009.

- _____ e ALMEIDA, Acir. A Esquerda Avança (sem trauma) pelo Sul do Cone. In: *Revista Insight*. nº 33, abr. 2006.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1979.
- SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de e OSORIO, Rafael Guerreiro. O Perfil da Pobreza no Brasil e suas Mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo Côrtes (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- SUGIYAMA, Natasha Borges. The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas. *Global Social Policy*, v. 11 (2-3), dez. 2011.
- TAVARES, José. Does Right or Left Matter? Cabinets, Credibility and Fiscal Adjustments. *Journal of Public Economics*, p. 88, 2004.
- THOMÉ, Débora. *O Bolsa Família e a social-democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2013.
- WEILAND, Kurt. *Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social sector reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

A voz da pobreza e o dono da voz: reflexões sobre transferências de renda e desenvolvimento inclusivo

Rômulo Paes-Sousa

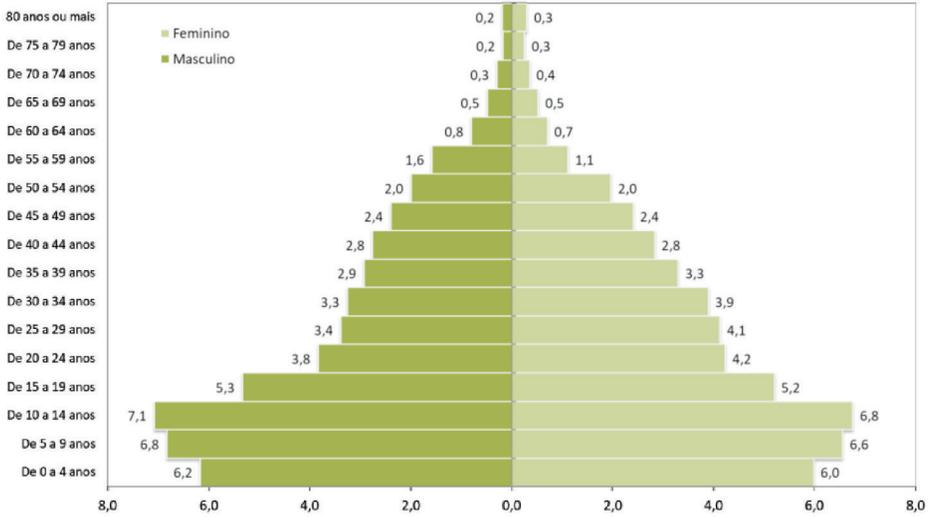
Minha contribuição visa responder dois aspectos de várias perguntas que foram trazidas para este debate. A primeira delas está ligada à questão da relação entre proteção social e desenvolvimento. A segunda diz respeito à focalização e vocalização dos grupos a serem protegidos por programas como o Bolsa Família (PBF).

A proteção social, em sua definição operacional, é um conjunto de políticas ou programas geralmente promovidos pelo Estado – admitindo que o setor privado ou terceiro setor também podem promover políticas públicas – que buscam assistir indivíduos ou famílias pobres ou portadoras de outras vulnerabilidades durante vários períodos da vida. Já a transferência de renda diz respeito a formas específicas de proteção social envolvendo transferências monetárias de caráter contributivo ou não-contributivo. Programa contributivo é, por exemplo, a previdência, em que se faz uma contribuição para, depois, quando se envelhecer, ter garantida a possibilidade de não trabalhar através do acesso a um fundo monetário. Obviamente, o sistema é baseado em um modelo de solidariedade intergeracional, em que os trabalhadores jovens financiam a aposentadoria dos mais velhos, que outrora exerceram a função trabalhista. Os programas não-contributivos se baseiam em um modelo de solidariedade em que todos contribuem, mas apenas alguns se beneficiam diretamente do recurso, como é o caso do PBF. Portanto, transferências não-contributivas como o PBF visam à proteção dos indivíduos vulneráveis.

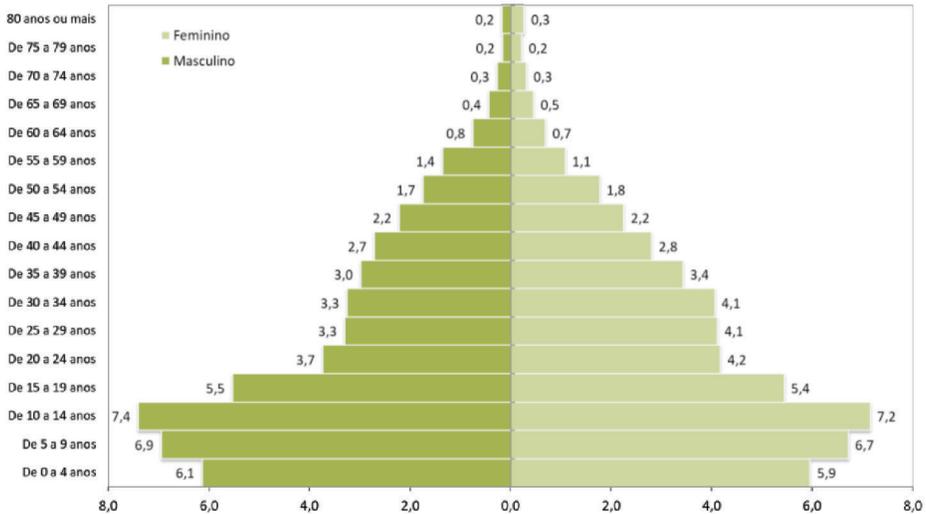
Sobre a população de que estamos falando, é importante notar quais são os grupos vulneráveis e compreender sua evolução.

Gráfico 1:

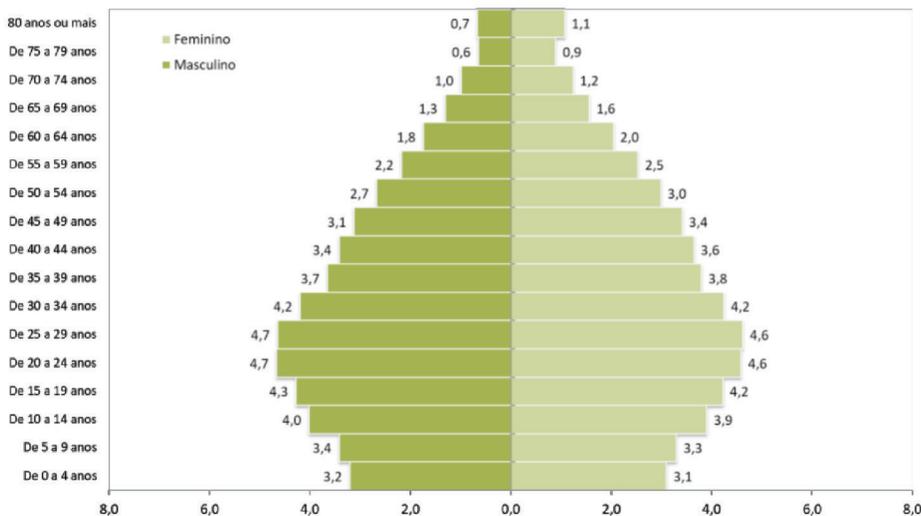
Distribuição da população com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 por faixa etária - Brasil - 2010



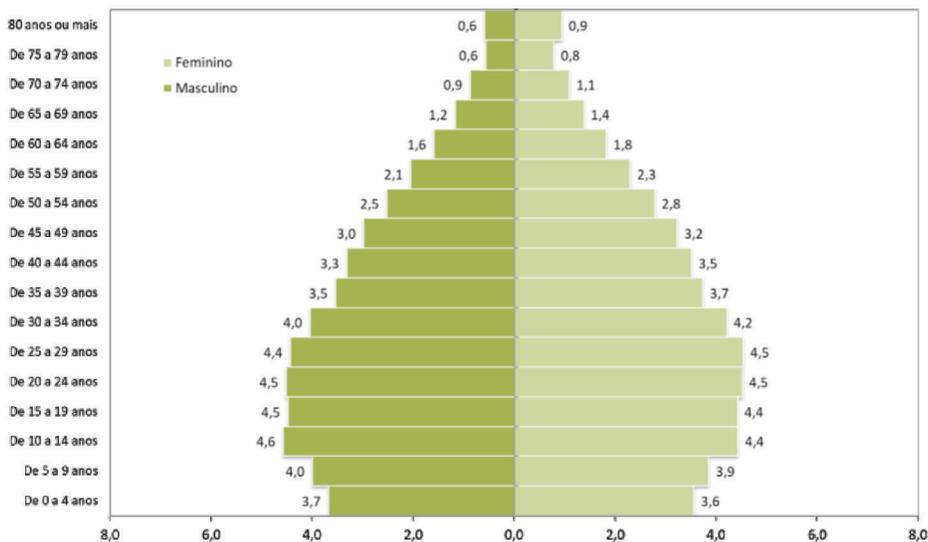
Distribuição da população com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 por faixa etária - Brasil - 2010



Distribuição da população com renda domiciliar per capita superior a R\$ 140,00 por faixa etária - Brasil - 2010



Distribuição da população com renda domiciliar por faixa etária - Brasil - 2010



Fonte: “Fome Zero e Brasil sem Miséria: um passo adiante na política brasileira de proteção social”.

Em uma projeção que o Celso Simões fez em uma publicação de 2016, vemos o seguinte: a estrutura etária no Brasil em 2050 vai ser estreitada na base indicando, portanto, poucas crianças nascendo, no que resulta uma população adulta

mais envelhecida pela frente. Por que isso é importante? Porque nós organizamos a sociedade a partir de como nós organizamos a família nesse aspecto, do ponto de vista dos serviços que demandamos. Eu sempre uso um modelo que é comum às pessoas de minha geração: a bisavó teve 14 filhos, a avó teve 9 filhos, a mãe teve 5 filhos e muitos de nós temos dois filhos, que é a chamada família modal europeia da minha geração. Isto pode ser alterado se houver alteração no estado civil: o aumento no número de casamentos por indivíduo pode influenciar no aumento do número de filhos. Logo, se mantivermos constante a nupcialidade, teremos famílias que tendem ao comportamento modal quanto ao número de filhos. Isto é importante tanto para a base de financiamento da proteção social quanto para a dinâmica familiar, ligada ao *cuidado dos idosos*, que pode ser alterada.

Concentrando-se agora nas pirâmides populacionais brasileiras ilustradas acima, nota-se que a população com renda média inferior a 70 reais por mês apresenta uma estrutura etária mais tradicional, uma fecundidade maior e, portanto, uma população adulta relativamente menor em relação à população mais jovem. Essa é uma questão muito importante pelo seguinte: mais filhos implica um certo tipo do arranjo familiar e de demandas por políticas públicas. O mesmo ocorre com a presença de mais idosos em uma população. O Estado precisa responder às necessidades que se apresentam para as famílias, precisando também financiar essas necessidades de alguma forma. Estamos diante deste cenário: no futuro, sabemos que haverá uma população mais envelhecida e vamos ter que lidar com a necessidade de elaborar uma estratégia para cuidar dessas populações mais envelhecidas; mas, *hoje*, ainda, existe um problema importante ligado ao tratamento das populações mais jovens e mais pobres e é preciso que tenhamos uma estratégia para isso. Nossa sociedade é muito desigual e temos uma demanda para apresentar alternativas àqueles que não conseguem prover todas as suas necessidades a partir do seu rendimento.

Esse é também um problema de desigualdade. Temos um programa gigantesco como o Bolsa Família (PBF), com mais de 50 milhões de beneficiários, um orçamento hoje próximo de 30 bilhões de reais e mais de 14 milhões de famílias beneficiárias: um programa desse tamanho busca ser uma resposta massiva para um problema que está ligado à desigualdade socioeconômica, mas por seu porte, fazer alterações no programa é sempre uma questão muito complexa. E fazer alterações se faz imprescindível em um programa inclusivo porque haverá sempre questões que não estão previstas no seu desenho, fatores que mudam com o tempo.

Nesse sentido, uma pergunta importante, dentre diversas perguntas que foram postas a nós nesse debate é a seguinte: como os beneficiários do PBF podem melhor vocalizar seus interesses em relação ao programa? Lembre-se que o beneficiário é muito pequeno frente a este programa gigantesco; o PIB de muitos países da África não tem o tamanho do orçamento do PBF. Nesse programa, crescer mecanismos é sempre mais complicado. Como essas necessidades surgem?

Voltemos ao exemplo da população. No caso do envelhecimento da população, por exemplo, precisamos primeiro pensar qual é a razão de dependência. Realiza-se o cálculo a partir dos dados da população de menores de 15 anos, soma-se à população com mais de 60 anos e divide-se pela população que está na faixa etária entre 15 e 60 anos, ou seja, quem está na chamada idade produtiva *versus* aqueles que ou saíram do mercado de trabalho porque se aposentaram – era assim no passado, se aposentavam com 60 anos – ou não entraram ainda no mercado de trabalho. Isto é a razão de dependência, no sentido econômico. Isso foi se alterando.

O curioso é o seguinte, a proporção da faixa etária de 0 a 14 anos cairá brutalmente segundo a projeção feita por Celso Simões (2016) para 2050. Agora, em relação à população com mais de 60 anos, os dados também mudam enormemente na outra direção, portanto, é como se em relação à dependência no sentido geral ficasse muito próxima do que era no passado, mas alterando-se a composição interna, com poucas crianças e muitos idosos. Isto tende a provocar uma mudança completa em relação à lógica de prestação de serviços de um país. Um exemplo: o Japão possui uma taxa de fecundidade baixíssima de 1.2 filhos, quando a taxa de reposição seria 2.2 filhos por mulher em idade reprodutiva. No entanto, o Japão optou por, ao invés de importar trabalhadores para resolver o problema do déficit de mão de obra que eles têm, automatizar o país, seguir o caminho da robótica. Em função disso, há o problema de quem cuidará dos idosos, sendo que o país possui uma proporção de idosos com mais de 100 anos considerável, já que a expectativa de vida do Japão é a segunda maior do mundo. Nesse sentido, coloca-se o desafio sobre como realizar arranjos capazes de resolver essa questão.

Este problema também tende a se colocar para o Brasil em determinado momento, só que *agravado pela pobreza*. Quando você é um idoso e não é pobre, ainda assim tem problemas porque se perdem algumas competências com o envelhecimento. A desnutrição de idosos, por exemplo, é comum e nem sempre se trata de faltar comida, mas muitas vezes o idoso não consegue cozinhar o que precisa.

Tem idosos que passam o dia inteiro comendo pipoca. Assim, é necessário que o Estado organize alternativas para esse tipo de problema.

Atentaremos agora ao perfil do beneficiário do Bolsa Família. O perfil do PBF apresenta uma proporção maior de mulheres, mas isso pode estar enviesado pelo fato de que a pessoa de referência tende a ser a mulher. De qualquer forma, nós temos uma população que é majoritariamente parda, entendendo pardos e negros, e temos uma população indígena muito pequena. E isto é um problema para os indígenas. Programas muito grandes são como uma força da natureza, passam por cima, como uma avalanche sobre as *particularidades*. Eu participei da construção do programa Bolsa Família e vejo que as soluções massivas que foram adotadas pelo programa não levaram em consideração as particularidades envolvendo populações específicas. Se tem uma questão no Brasil na qual o país fracassa é essa. Se ela é razoável em termos de educação, em termos de política de saúde é muito ruim e o PBF também apresenta muitos problemas nas soluções para populações indígenas.

Tabela 1:

Perfil das pessoas beneficiárias do PBF (sexo e cor/raça), segundo as grandes regiões (fevereiro/2013) (Em %)						
Sexo	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Masculino	44,5	45,6	45,1	43	44,5	43,6
Feminino	55,5	54,4	54,9	57	55,5	56,4
Cor/raça	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Branca	24,8	8,5	15,4	36,5	73,4	24,3
Preta	7	3,6	6,7	9,9	5,8	5,6
Amarela	0,4	0,3	0,4	0,3	0,2	0,6
Parda	66,7	84,8	76,8	52,5	19,2	66,5
Indígena	0,8	2,5	0,4	0,2	0,9	2,7
Sem informação	0,4	0,3	0,4	0,6	0,6	0,4

Tabela 1: Perfil das famílias no PBF (Camargo, Curralero, Lício e Mostafa, 2013).

Tabela2:

Perfil das pessoas beneficiárias do PBF (faixa etária e grau de instrução), segundo as grandes regiões (março/2013) (Em %)						
Faixa etária	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 6 anos	15,1	16	14,2	16	15,7	16
De 7 a 15 anos	28	30,7	26,1	29,4	29,6	30,3
De 16 a 17 anos	5,7	6,1	5,7	5,7	5,7	5,8
De 18 a 24 anos	11,8	12,6	12,6	10,6	10,3	10,5
De 25 a 34 anos	14,4	14,2	15,1	13,7	13,1	14,3
De 35 a 44 anos	12,7	11	12,8	13,1	13	13,1
De 45 a 54 anos	7,9	6	8,8	7,4	8,4	6,2
De 55 a 64 anos	3,5	2,8	3,9	3,2	3,5	2,8
65 anos ou mais	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9

Tabela 2: Perfil das famílias no PBF (Camargo, Curralero, Lício e Mostafa, 2013).

As dificuldades de focalização são também dificuldades de informação. Por exemplo o Programa Bolsa Escola, que antecede o Bolsa Família, permitia o registro apenas de até três filhos. Então, quando o Bolsa Família herda o cadastro do Bolsa Escola, e fomos analisar o cadastro, observava-se que havia o registro de até três indivíduos por família, pois simplesmente esse era o limite de recebimento do benefício. O quarto, o quinto e o sexto filho não apareciam, não porque não existissem, mas porque havia pouco empenho da família em informar e pouco empenho do agente público de registrar. Nesse sentido, quando olhamos para a informação administrativa, é necessário compreender qual é a natureza do programa e qual é a natureza da política, para que seja possível fazer as perguntas adequadas com relação àquela informação administrativa. Muitas vezes esta informação está profundamente enviesada pela própria lógica da política, pela própria lógica do programa.

Nesse sentido, chegamos a um ponto crucial: em relação à questão da inclusão, o mais importante é que temos que cobrar da política pública ou do programa aquilo que é consistente com seus objetivos. Se não olharmos quais são os objetivos de um programa ou de uma política, podemos fazer cobranças que são indevidas. *Se temos uma pretensão de ter um modelo de desenvolvimento inclusivo, precisamos, em primeiro lugar, proteger os indivíduos vulneráveis.* Nesse caso, o Bolsa Família é uma estratégia, mas é só *uma* delas, envolvendo a ampliação da

renda familiar, a promoção da segurança alimentar e o desenvolvimento de capital humano, que são as questões vinculadas ao programa.

Muito do que é dito sobre dar voz está ligado à governança e como a sociedade civil ou como os beneficiários podem expressar os seus interesses no desenho de determinado programa. No entanto, inclusão socioeconômica depende também de quão permeável é o mercado para receber os mais pobres e de como a população menos qualificada pode ter acesso ao mercado de trabalho ou também a estratégias de produção de renda. Essa é uma das dificuldades de quem trabalha com políticas de geração de emprego para a população mais pobre: quem é menos qualificado e mais pobre é o último a conseguir um emprego e o primeiro a perdê-lo em situação de crise. Se não houver uma estratégia voltada para esses grupos específicos, a política não vai funcionar, e esse é um problema crucial.

Retomando a questão do perfil dos beneficiários do PBF e das particularidades de populações específicas, nós temos jovens, temos poucos idosos – porque os idosos se beneficiam principalmente do Benefício de Prestação Continuada (BPC) –, temos populações indígenas e temos populações residentes em centros de baixa dinamicidade econômica – isso significa que alguns municípios têm baixa atividade econômica que possam permitir a inclusão de uma parcela da população e esse é um problema, porque a estratégia que montamos para a cidade não necessariamente funciona no campo, ou pode não funcionar no campo, então depende de nós termos estratégias que compreendam e reflitam os contextos específicos diferenciados ao longo do país (ver capítulo de Maria Antônia Nascimento).

Quando pensamos sobre a questão da mulher, há uma crítica muito forte sobre o que se cobra das mulheres em relação a um programa desse tipo. Algumas feministas fazem uma crítica muito pertinente dizendo que o Estado já espera que a mulher assuma as responsabilidades sobre, por exemplo, levar as crianças para escola, que cuidem da saúde delas, supervisionando a relação com os prestadores de serviço em relação à saúde. Agora, transfere-se também essa carga, que é uma carga social mais ampla, para a mulher e cobra-se ainda mais da mulher. E os programas da América Latina, de maneira geral, cuidaram pouco desse tema (Molyneux, 2007). Alguns abordam o tema em teoria, mas não tem mecanismos efetivos que promovam igualdade de gênero (Holmes e Jones, 2010).

Por que optei por apresentar um modelo tão complexo? Porque uma estratégia que seja eficaz depende de uma adequada análise de sua cadeia causal, ou seja, a cadeia que envolve o fenômeno e a resposta organizada ao fenômeno – que é a política pública – e os seus componentes, ligando o problema e a resolução

do problema. No PBF, por exemplo, a transferência monetária visa melhorar a renda da família. Por outro lado, as condicionalidades servem de incentivo para aumentar o cuidado com a educação e também com a saúde. Quando há melhoria na renda, porém, permite-se imediatamente melhorar os padrões de consumo alimentar da família e também se eleva a autoestima (ver capítulo de Maria Ozanira Silva e Silva). Esse encadeamento foi estudado no Bolsa Família: a regularidade da renda tem efeito sobre a autoestima, pela possibilidade de se colocar no mercado como consumidor, além de permitir manter um compromisso com o pagamento de dívidas (Paes-Sousa, 2013).

Figura: Marco de intervenção políticas públicas orientadas ao bem-estar das mulheres



Há que se falar também dos programas complementares vinculados a essa transferência de renda. Temos os ligados à educação, por exemplo, que melhoram a competitividade no mercado de trabalho daqueles indivíduos mais vulneráveis; iniciativas relacionadas especificamente à questão de gênero; e ações relacionadas com habitação.

De maneira geral, *os desafios de qualquer programa inclusivo estão centrados no fato de que as definições de proteção social são instrumentais e, não, referentes a princípios normativos, tais como justiça social*. No caso do PBF, portanto, eu destaco três grandes desafios: a questão de gênero precisa ter tratamento mais

adequado – aliás, em todos os programas da América Latina, embora apareça na narrativa de alguns deles. Há grandes equívocos também voltados aos grupos minoritários, principalmente no que toca à população indígena, caso em que são brutais. O PBF entrou em determinadas comunidades indígenas, por exemplo, levando dinheiro, o que não era utilizado por aquele grupo populacional e isso foi, na minha opinião, péssimo. Há, finalmente, vínculos entre a proteção social e a inserção no mercado de trabalho, precisam ser analisados e são também um grande desafio do momento.

Referências bibliográficas

- CAMARGO, Camila Fracaro; CURRALERO, Claudia Regina Baddini; LICIO, Elaine Cristina e MOSTAFA, Joana. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: O que o Cadastro Único revela? In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo Côrtes (eds.). *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- HOLMES, Rebecca e JONES, Nicola. *Rethinking Social Protection Using a Gender Lens*. Londres: ODI, 2010.
- MOLYNEUX, Maxine. *Change and continuity in social protection in Latin America: mothers at the service of the state?* Genebra: UNRISD, 2007.
- PAES-SOUSA, Romulo; REGALIA, Ferdinando e STAMPINI, Marco. Conditions for Success in Implementing CCT Programs: Lessons for Asia from Latin America and the Caribbean. *IDB Policy Brief (Social Sector. Social Protection and Health Division)*. IDB-PB-192, 2013.
- SIMÕES, Celso Cardoso da Silva. *Relações entre as alterações históricas na dinâmica demográfica brasileira e os impactos decorrentes do processo de envelhecimento da população*. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, p.119. Rio de Janeiro, 2016.

O desenvolvimento da pobreza amazônica

Maria Antonia Cardoso Nascimento

Quero agradecer pela garantia de minha participação neste debate, que acontece em uma conjuntura que deixa nós, trabalhadores/as, perplexos na medida em que o Estado tende a desmontar um conjunto de direitos que foram conquistados com muita luta; alguns em nível nacional, em processo de consolidação nos últimos anos (ver capítulos de Débora Thomé e Paulo Jannuzzi neste livro). A desmontagem em curso tem como álibi a moral, daí considero apropriada a adjetivação “amores e ódios do Brasil”, que, a meu ver, está para além dos afetos provocados pelo Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. O ódio parece ser pelo que deu certo no chamado modelo de ajuste petista: inclusão social pelo consumo e não pela cidadania, em que “todos ganham”, de forma extremamente desigual, mas ganham.

O modelo de ajuste do Brasil ao capitalismo financeiro, implantado no país desde 1990, é caracterizado pela composição orgânica entre rentismo e, no caso dos governos petistas, inclui, além do apoio aos segmentos do capital social que acumulam riquezas mediante o neoextrativismo, a inserção pontual dos segmentos populares por meio de políticas de enfrentamento da pobreza extrema. Essa combinação configurou a hipótese de que todos ganharam nos últimos anos; desigualmente, mas ganharam.

Posto isto, registro que faço parte do coletivo de professores/pesquisadores da universidade brasileira que se orienta pela tradição marxiana, para a qual a pobreza não pode ser debatida fora do contexto da desigualdade de classe que estrutura as relações capitalistas de produzir e pensar. Como oriunda de uma região situada na periferia da periferia de um mundo marcado por desigualdades, que coloca em desvantagem qualquer indivíduo que pleiteia a mínima condição de cidadania, me sinto muito à vontade para reiterar o referido legado.

A região amazônica, também identificada como região Norte, de dimensões continentais, condenada à exploração de suas riquezas naturais de âmbito pla-

netário, abriga uma realidade social paradoxal quando se observam alguns dados oficiais sobre distribuição de renda: enquanto em 2013 a média nacional da população com dez anos ou mais vivia com um rendimento *per capita* abaixo de meio salário mínimo, correspondendo a 20,1% dos brasileiros, nas regiões Norte e Sudeste essa média alcançou 33% e 12,3%, respectivamente (IBGE/PNAD/2014: 164). Na região Norte, os 20% mais pobres, no mesmo período, possuíam um rendimento médio mensal de R\$ 144,00, enquanto os 20% mais ricos tinham R\$ 2.184,00, uma renda 15,16 vezes maior.

As injunções que empobrecem a maioria das pessoas que residem na região Amazônica estão relacionadas com o modelo de desenvolvimento imposto pelo Estado na década de 1960. Este modelo tinha como objetivo “povoar” o norte do país, desconsiderando os nativos e suas formas de vida.¹ A partir desta década, os programas empreendidos na Amazônia levaram ao crescimento acelerado e desordenado de suas cidades, priorizando a exploração de recursos naturais que não deixam quase nenhum benefício para os habitantes.

A economia caracterizada pelas *commodities*, também denominada por alguns estudiosos como modelo “rentista-neoextrativista”, é caracterizada pela interação orgânica entre o capital financeiro e suas formas exorbitantes de lucros, inclusive, por meio de juros da dívida pública, e os segmentos do capital social que acumulam riqueza por meio do agronegócio e da mineração. E esta tem sido a opção de intervenção política para a região: o suco do açaí, até o início da década de 1990, era um dos principais alimentos das famílias trabalhadoras que residem nas periferias da região e principalmente na área rural; hoje, a redução da oferta no mercado interno para consumo e o elevado custo de seu *valor de troca*² retirou da maioria das pessoas com baixo poder aquisitivo o acesso a esse alimento de alto valor nutritivo.

A Amazônia de hoje, com suas contradições, informa as políticas públicas e os programas desenvolvimentistas, que potencializaram ao mesmo tempo o crescimento econômico e as desigualdades sociais. Os dois principais estados da região, Amazonas e Pará, exibem as implicações desse modelo de desenvolvimento. Amazonas, através de Manaus, vive a decadência da única Zona Franca da região, que no contexto da divisão internacional do trabalho e da exploração capitalista, caracteriza-se pela montagem de produtos eletroeletrônicos, principalmente nas décadas de 1970 e 1980. O Pará, na divisão internacional de trabalho e, por conseguinte, nacional e regional, tem contribuído significativamente para o PIB brasileiro por meio do extrativismo vegetal e principalmente mineral, com destaque

para a produção do ferro, beneficiado pela China, símbolo do que Harvey (2003), citado por Filho e Paulani (2011), denomina de *acumulação por espoliação*.

Em termos populacionais, em 2010, o estado do Pará apresentava 51 mil indígenas, possuindo a segunda maior concentração de terras indígenas, com 54 etnias distribuídas em 9 das 12 regiões de integração do estado. Os quilombolas, em 2009, eram cerca de 320 comunidades remanescentes de quilombos, sendo a população estimada em 54 mil pessoas (IBGE/PNAD, 2014). Há ainda um expressivo número de pessoas morando à beira dos rios em áreas alagadas, as chamadas populações ribeirinhas. Do total da população paraense de 2.614.845 habitantes, 1.637.544, encontravam-se, em 2010, abaixo da linha da pobreza (Idesp, 2014), representando uma taxa de pobreza de 34,67%, apesar de o estado alojar grandes empreendimentos hidrelétricos, como a hidrelétrica de Tucuruí e a hidrelétrica de Belo Monte, em Altamira.³ A hidrelétrica de Tucuruí foi construída na década de 1980 com a promessa de tornar a energia elétrica mais barata, o que não aconteceu: os paraenses, sobretudo os que vivem em Tucuruí, pagam uma das contas mais altas da região,

A mobilização em torno da construção dessa usina teve início com forte pressão dos movimentos sociais, no período de transição da ditadura militar para a chamada Nova República, que se extingue com o poder implantado no Brasil há um ano. Belo Monte, como é mais conhecida localmente, teve concessão de licenciamento em 2011, período de apogeu da política de desenvolvimento econômico do país, na qual o Estado assumiu papel de protagonismo na geração de infraestrutura para o crescimento por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este empreendimento hidrelétrico, reatualiza as expressões, no social, dos modelos de desenvolvimento impostos na região. Vemos, como resultados, uma proliferação de mosquitos, prostituição, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, trabalho escravo, inchaço das cidades circunvizinhas ao empreendimento por conta da migração, principalmente de homens etc. (Oliveira, 2016).

O estado do Pará exibe o pior índice de desenvolvimento humano (IDH) do Brasil – com destaque para o município de Melgaço, localizado no arquipélago do Marajó, um dos principais espaços turísticos do estado.⁴ Ademais, conforme notícias divulgadas diariamente pela mídia local, a cada semana é assassinada, no Pará, uma média de sete trabalhadores/as rurais, violência decorrente dos conflitos com fazendeiros.⁵ Em maio de 2017, assistimos à chacina de dez trabalhadores rurais da mesma família em uma fazenda no município de Pau D'arco, no sudeste do estado.

Diante desse quadro, podemos inferir que algumas perguntas que norteiam o debate neste livro – qual o preço da autonomia? Como gerar desenvolvimento com inclusão e empoderamento? Como monitorar e avaliar nosso desenvolvimento de acordo com esses princípios e os desafios e perigos da visibilização de grupos marginalizados? – só podem ser respondidas se conectadas com as questões acima expostas. Não obstante, penso que as relações sociais vigentes na região Amazônica não se caracterizam apenas pela exploração, opressão e resignação. Muito pelo contrário, os assassinatos são reflexos de processos de busca por autonomia. Para além dos que perecem, vige um movimento social significativo que coloca em questão a particularidade das múltiplas expressões de desigualdade na Amazônia: informalidade do emprego, violência rural e urbana, violência contra mulher, contra indígena, contra quilombola.

É possível encontrar em algumas comunidades indígenas e quilombolas experiências de preservação do meio ambiente, de uso da floresta sem destruição. Um aluno do nosso programa de pós comprovou por meio de dados estatísticos que o índio ainda é o principal preservador da floresta, utiliza menos queimadas, por exemplo. Estas experiências podem ser consideradas formas de desenvolvimento *com inclusão e empoderamento*, e, por conseguinte, formas de controle social em defesa da vida e da autonomia. Estes são, a meu ver, os desafios que estão postos aos perigos da visibilização de pessoas marginalizadas. Os trabalhadores/as aos quais me referi, na Amazônia, são produtos da condição marginal em que a região foi colocada e sua luta tem sido pela transformação desta condição.

-
- 1 Mais precisamente *terra sem homens, para homens sem-terra*. Os homens sem-terra eram os nordestinos que não conseguiam sobreviver nos sertões devido à indiferença do poder público com as implicações da seca. Por este motivo, qualquer proposta de migração era bem recebida (Hébette, 2004: 373).
 - 2 Conforme sentido atribuído por Karl Marx, falar em valor de troca envolve discutir trabalho alienado e superação positiva da autoalienação humana. Manuscritos Econômicos e Filosóficos 1844. In: FERNANDES, Florestan (org.). *Marx e Engels*. História. São Paulo: Ática, 1989. (Grandes Cientistas Sociais).
 - 3 As primeiras denominações da hidrelétrica de Belo Monte foram Babaquara e Kararaô.

- 4 O Marajó tem sido alvo de denúncias na imprensa nacional concernentes à exploração e abuso sexual de meninas.
- 5 Vale destacar Ademir Alfeceu Federicci, Presidente do Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu – Xingú Vivo e a freira norte-americana, Irmã Dorothy Stang, que apoiava projetos coletivos e fixação dos povos da floresta e a valorização socioambiental, assassinados respectivamente em 2001 e 2005 pelo latifúndio e considerados pelos movimentos sociais e ativistas pela igualdade como mártires da floresta amazônica.

Referências bibliográficas

- FILHO, Niemeyer Almeida e PAULANI, Leda Maria. Regulação social e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo. *Revista Economia e Sociedade*. Campinas, nº 2, p. 244-271, ago. 2011.
- HÉBETTE, Jean. Migração, colonização e ilusões do desenvolvimento. In: HÉBETTE, Jean. *Cruzando fronteiras: 30 anos de estudos do campesinato na Amazônia*. v. I, Belém: Edufpa, 2004, p.373.
- IDESP – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. *Mapa da Exclusão Social do Pará*. Pará: Idesp, 2014.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Uma análise do Censo Demográfico de 2010*. Rio de Janeiro, 2010.
- _____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de indicadores 2013*. IBGE, 2014.
- OLIVEIRA, Assis da Costa. Trabalhadores e trabalhadoras de Belo Monte: percepções sobre exploração sexual e prostituição. *Comissão Municipal de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes de Altamira*. Altamira, 2016.

Notas sobre a proteção social e o papel do Estado

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato

Neste capítulo, eu gostaria de incorporar alguns elementos sobre o papel e a importância do Estado e das políticas sociais na proteção social na geração de algum tipo de coesão social, o que nos ajuda a entender o lugar do Bolsa Família. Para entender pobreza e desenvolvimento e a relação entre esses elementos, é importante incorporar o papel do Estado e das políticas sociais. Isto porque a forma como o Estado tratou historicamente e trata hoje o problema da pobreza nos diz muito sobre a criação e a permanência dessa própria pobreza e sobre as formas de lidar com ela.

No Brasil, os estudos de política social são bem fecundos. Temos várias áreas de conhecimento que tratam do tema, como a economia, a sociologia ou o serviço social. Contudo, quando falamos de programas específicos, como o Bolsa Família, há uma tendência a tratá-los do ponto de vista mais programático, tomando seus objetivos em relação a um problema a ser sanado, esquecendo por vezes de pensá-lo no contexto geral onde se inserem. Toda ação através de programas com essa abrangência, porém, implica intervenção em política social e, obviamente, envolve o papel do Estado e o tipo de intervenção que esse Estado faz *historicamente* na área social (ver capítulo de Débora Thomé neste livro). A forma como o país tratou historicamente a pobreza influencia as escolhas a respeito do Bolsa Família hoje.

Nesse sentido, mais do que os impactos específicos do programa, devemos nos perguntar sobre suas consequências na sociedade. O que o Bolsa Família gera além da renda que distribui e dos supostos ganhos com as condicionalidades? Que efeitos têm sobre a própria concepção de pobreza da sociedade? O Bolsa Família gera algum tipo de coesão social? Esse tipo de debate corresponde à forma como nós, como sociedade, como Estado, temos tratado esse tema e nos posiciona frente a outros países e à comunidade internacional. Nesse sentido, destaco aqui a importância de que os alunos de Relações Internacionais aprofundem essa temá-

tica de estudo, especialmente do ponto de vista da comparação internacional. O conhecimento sobre formas distintas de intervenção estatal na política social vai nos ajudar a entender a nossa especificidade e, eventualmente, buscar diferentes perspectivas.

Sabemos que no caso brasileiro, as políticas sociais estiveram fortemente dependentes de projetos de desenvolvimento econômico de diferentes regimes políticos, deixando em plano secundário a adoção de estratégias para a melhoria efetiva das condições de vida e criação de padrões mínimos de igualdade social. A cidadania esteve pautada pela necessidade de legitimidade de diferentes regimes, o que fez com que os direitos sociais tenham se desenvolvido de forma fragmentada e desigual. O padrão prevalecente foi o da cidadania regulada (Santos, 1987), onde o acesso a direitos esteve pautado pela inserção no mercado formal de trabalho, com privilégio aos setores urbanos, indispensáveis ao processo de industrialização (Lobato, 2017).

Em modelo similar ao de muitos outros países do continente sul americano, desenvolveram-se no Brasil, até a década de 1970, potentes estruturas de proteção social destinadas aos trabalhadores urbanos e baseadas na contribuição destes e de seus empregadores. Os trabalhadores rurais, informais e domésticos, que sempre representaram um quantitativo importante da força de trabalho no país, estavam descobertos desses benefícios. A assistência social, por sua vez, esteve sempre fortemente associada a mecanismos tradicionais de intermediação de interesses, como o clientelismo, e foi também importante elemento de legitimação de sucessivos regimes. Como consequência, no campo das ações estatais, a assistência social foi tratada principalmente como elemento de troca e relacionada ao favor e benemerência (Pereira, 2001 e Sposati et al., 1992).

A Constituição Federal de 1988 alterou bastante esse padrão histórico. Ela representou um momento único no qual houve um arranjo político e societário, que permitiu institucionalizar uma nova ordem social – na Constituição, inclusive, encontramos “O capítulo da ordem social”. Esse movimento foi absolutamente inédito nas constituições brasileiras e, na verdade, inédito e bastante inovador em relação à proteção social em si em muitos outros países e, em especial, na América Latina.

Essa ordem social, além dos direitos que prevê, supõe exatamente uma nova concepção – um pacto, vamos dizer assim – em relação à proteção social. Ela diz, em breves linhas, que temos que garantir determinada estrutura que vá proteger o conjunto dos cidadãos, e isso como elemento de *cidadania* – a chamada *cidada-*

nia social. Conhecemos os aspectos de cidadania civil e política, mas a cidadania social diz respeito a um momento já bem datado da história em que se começa a incorporar camadas sociais desprotegidas, exatamente pelo reconhecimento das diferenças que são intrínsecas à sociedade, e, principalmente, à sociedade capitalista. A Constituição de 1988, do ponto de vista legal e institucional, cria essa lógica. Não apenas na letra da Constituição, porque esse foi o momento quando a sociedade, por meio dos seus partidos, atores e sujeitos sociais, reconheceu que a proteção social devia ser tratada como um elemento fundamental da sociedade. A partir dela, a noção de cidadania ampliada ou de cidadania social envolve não só direitos sociais e políticos, mas direito a repartir a riqueza social socialmente produzida pelo conjunto da sociedade.

Para entender proteção social no sentido da cidadania social é preciso entender um pouco do referido capítulo da Constituição. “O capítulo da ordem social” propõe acesso à saúde, assistência e previdência, criando uma estrutura de seguridade social que tenta resolver problemas históricos em relação a financiamento e à partição das áreas setoriais. Inclui também educação, desporto e cultura. É um grande aparato institucional e legal de mudança de concepção da proteção social. De lá pra cá, várias políticas foram implementadas que representam avanços. Essa estrutura foi, por si só, bastante inovadora e progressista, mas, infelizmente, essa característica é pouco noticiada na mídia e, em função disso, pouco conhecida por aqueles que não fazem parte da área de política pública ou não acompanham o debate.

Pode-se afirmar que o Brasil mudou bastante do ponto de vista institucional em relação à política social e à proteção social. Não obstante, a mudança gerou baixo impacto em termos de bem-estar. Embora tenhamos ciclos de melhoria e de redução da desigualdade, não conseguimos alterar a trajetória histórica de uma sociedade desigual, mudando pouco os altos índices de concentração de renda.

Ainda assim, do ponto de vista mais conceitual, mudamos bastante a *concepção* da questão social. A questão social era tratada de forma muito marginalizada e dizia respeito quase exclusivamente ao mercado formal, aos trabalhadores com carteira assinada, e uma grande parte da população ficava de fora deste quadro. O que fizemos a partir da Constituição de 1988? Constitucionalizamos a ideia de direitos, não apenas a ideia de direitos a serem garantidos, o que é importantíssimo, mas, além disso, a ideia do *direito como vínculo social*. Quando falamos sobre um direito de cidadania como um direito de todos, estamos equalizando os cidadãos e necessariamente impondo um valor em relação às necessidades dessas pessoas,

necessidades que devem ser tratadas em condição de igualdade. Tratar condições sociais diferentes de forma igualitária significa equidade. Ou seja, tratar todos igualmente não é dar a todos o mesmo, mas reconhecer diferenças de inserção social e diferenças nas necessidades sociais, além de ofertar proteção a todos de acordo com essas especificidades.

Com isso, também foram incorporados novos problemas à agenda pública. A violência contra a mulher, por exemplo, até pouco tempo era tratada como um problema doméstico: “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”. Hoje em dia, tratamos como um problema social, e tanto tratamos ao criminalizar a violência contra mulheres, como ao reconhecer que as mulheres vítimas de violência têm que ser amparadas. Outras questões sociais há muito marginalizadas passaram a fazer parte da agenda pública, como os direitos de minorias, por exemplo, além dos direitos de orientação sexual, dentre outros. Essa incorporação trouxe um reconhecimento da *produção social* dessas questões, o que também é importante. Esta é uma discussão teórica, técnica, ideológica, política em todos os aspectos: interrogações como “de quem é a responsabilidade sobre o problema social?”, “De quem é a responsabilidade sobre a sua pobreza?”, “De quem é a responsabilidade sobre sua necessidade de saúde?” foram sendo levantadas. A forma como respondemos a essas perguntas fala muito sobre as perspectivas para nossa sociedade: se a responsabilidade sobre a pobreza é sua “porque você não estudou”, “não se esforçou”, você provavelmente será pobre sempre; esse é o seu lugar. Se a saúde é uma responsabilidade sua, individual, que depende do seu comportamento (manter hábitos saudáveis), e se você comete abusos (como beber ou fumar), você é o responsável por sua própria debilidade. Isso também leva a uma lógica de mercado, de pagamento pelos serviços que, nessa lógica, cabe a você providenciar.

Já quando se reconhecem os problemas individuais como relacionados a problemas sociais, identifica-se também a responsabilidade da sociedade em enfrentá-los. É o caso, por exemplo, das pessoas com necessidades especiais, dos idosos, ou mesmo dos usuários de drogas. Assim, será também diversa a compreensão sobre o papel do Estado e o perfil das políticas sociais. Uma visão individualista desses problemas implicará uma versão mais mercantilizada da política social e a intervenção estatal será menor. Já *quando reconhecemos que esses problemas dizem respeito ao conjunto da sociedade, teremos uma versão mais pública e menos mercantilizada da política social*. O efeito disso no arranjo dos Estados é a geração de políticas universais, financiadas pelo conjunto da sociedade, em oposição ao

mercado como solução, onde as necessidades sociais são transformadas em mercadorias a serem compradas dependendo da renda de cada um.

Quando reconhecemos a *produção social* dos problemas sociais, ampliamos também a possibilidade de *criação de vínculos* e de maior compreensão da sociedade sobre esses problemas. *Uma sociedade sem vínculos sociais sólidos está fadada a conflitos constantes*. Hoje vivemos em uma sociedade muito cindida, com muito ódio e muitos conflitos. E boa parte desses conflitos se expressa na marginalização do outro, em especial dos pobres e das minorias. A proteção social que construímos na Constituição vinha lentamente tentando alterar essa lógica. O programa Bolsa Família (PBF) é um bom exemplo. A compreensão tradicional do PBF como “dar dinheiro a pobres que não queriam trabalhar” foi se alterando, e o Estado teve papel importante mostrando dados, estatísticas e estudos que comprovavam o contrário. Contudo, isso não foi suficiente para alterar mais definitivamente a concepção da sociedade sobre a proteção social, que volta agora a ser marginalizada e tratada como “gasto” indevido e excessivo (ver capítulo de Tiago Falcão neste livro).

As consequências disso para o tecido social são preocupantes, principalmente porque nossos problemas sociais não são morais, nem focalizados, mas relacionados a nossa história de escravidão, marginalização de pobres e negros e defesa de uso do Estado para investimentos na produção econômica – enquanto *a proteção da vida digna dos cidadãos é sempre tratada como “gasto”*.

Vínculos sociais também se relacionam com *valores*. Qualquer estrutura que vá tratar de proteção social, de tratamento/enfrentamento da desigualdade, precisa ter valores que a sustentem. No momento em que a sociedade reconhece que determinado problema necessita ser tratado pelo conjunto, existem várias abordagens possíveis, desde concepções clássicas e até atuais mais liberais – que preveem que caso seu problema não seja resolvido pelo mercado, a filantropia pode suprir essa lacuna – até concepções mais ampliadas – os Estados de bem-estar social, nos quais existe uma estrutura de proteção bastante ampla e a ideia de atendimento universal como princípio de igualdade. Esses valores foram pouco difundidos no Brasil. O papel da política pública é muito importante para intervir nesse cenário e criar valores, mas ela sozinha não consegue fazer isso. A sociedade desenvolve valores por meio de vários aspectos como cultura, mídia e outras formas de articulação social.

Do ponto de vista da sociedade brasileira atual, por exemplo, um programa como o Bolsa Família, que coloca condicionalidades e que tenta responder a cer-

tos problemas sociais, mesmo sendo um dos programas mais bem reconhecidos do mundo, continua sendo tratado como esmola para quem não quer trabalhar, e essa não é a realidade demonstrada amplamente em avaliações. Essa resposta social é um indicador de que nós temos ainda – nós, sociedade brasileira – uma resistência muito grande a alterar nosso reconhecimento das causas de nossa desigualdade e a valorizar as políticas públicas que visam dirimi-las. O que o SUS é, por exemplo, no contexto simbólico da sociedade? Um sistema ruim: grandes filas de espera, falta de leitos etc. O SUS até tem de fato esses problemas. Mas ele é muito mais que isso e os exemplos são inúmeros. Por exemplo, mais de 80% dos transplantes realizados no Brasil são feitos pelo SUS. Toda a estrutura de alta complexidade de atendimento à saúde no Brasil é oferecida principalmente pelo SUS e não pelo setor privado, porque exige uma quantidade grande de recursos. Contudo, em vez de exigir o aumento dos recursos para um melhor funcionamento do SUS, a sociedade reclama que, como o sistema é ruim, os gastos são excessivos (quando inúmeros estudos já demonstraram o contrário) e preferem valorizar a adesão a planos privados, mesmo sabedores do alto custo e dos inúmeros problemas que eles apresentam. Aqui é evidente a recusa ao uso igualitário de serviços e a valorização do privado. Contudo, a experiência internacional é farta em apontar que sistemas de saúde duais (parte público e parte privado) comprometem a qualidade dos cuidados em saúde de toda a sociedade. Por outro lado, serviços desiguais contribuem para apartar os cidadãos e estratificar ainda mais uma sociedade já bastante estratificada. Por exemplo, quantos de nós usam o SUS? (No evento, apenas seis pessoas dentre cerca de 150 levantaram a mão). Provavelmente, todas as outras têm algum tipo de plano privado. Contudo, o SUS é um dos sistemas de saúde mais abrangentes em termos internacionais. Sua criação teve por base o Serviço Nacional de Saúde (*National Health Service*, NHS, em inglês), que se refere aos quatro sistemas públicos de saúde do Reino Unido. O NHS é público e universal, além de reconhecido como um dos mais eficientes sistemas de saúde do mundo. Qual é a ideia ao universalizar? É exatamente tratar necessidades de cidadania – todos são iguais – e desmercantilizar bens e serviços públicos.

Estamos acompanhando agora uma discussão sobre a corrupção e uma reiterada desvalorização do Estado e do papel do mesmo no Brasil. Por outro lado, há certa valorização excessiva do mercado quando, na verdade, as denúncias demonstram que a corrupção está da mesma forma presente aí. E, no nosso caso, o mercado jamais foi capaz de suprir as necessidades sociais, mesmo com o importante apoio dos recursos estatais.

Para a geração de vínculos e valores que apoiem a proteção social é preciso também *estruturas estatais eficientes*. Por isso é importante conhecer as estruturas organizacionais sociais responsáveis pela proteção. Como funcionam, quais são os problemas e como melhorá-las? Nossa estrutura organizacional para proteção social é totalmente descentralizada. Isto porque temos um país de dimensões continentais com mais de 5 mil municípios e 80% deles tem uma população de até 20 mil habitantes. Além disso, temos desigualdades regionais profundas. De maneira geral, ainda, contamos com estruturas nacionais robustas e nossos sistemas, como os de educação, saúde, assistência e previdência social, estão presentes em todo o território nacional, mas eles estão subfinanciados, têm problemas para contratação e formação de recursos humanos, os salários não são atrativos, dentre outros desafios. O resultado disso tudo é fragmentação. De fato, um tema bem caro aos analistas da política social hoje é a fragmentação das ações e serviços estatais: problemas conexos são tratados de forma fragmentada por diferentes instituições e serviços, penalizando os usuários, em especial os mais pobres.

Diante desse cenário, e voltando ao Bolsa Família, não é razoável tratá-lo apenas como um benefício de transferência de renda, isolado da forma como temos historicamente tratado a pobreza e o conjunto das políticas sociais. A pobreza é um fenômeno internacionalmente reconhecido como *multidimensional*. *O Bolsa Família é um programa de transferência de renda absolutamente importante, mas ele sozinho não consegue dar conta do problema*. Para tratarmos da pobreza é preciso impulsionar outras políticas que permitam equilibrar e estimular a adesão social decorrente do recebimento da renda e alterar os fatores que geram a desigualdade. Não é suficiente criar contrapartidas ou as ‘portas de saída’ para o benefício. Essas últimas, em especial, têm sido aplicadas recentemente em países com Estados de bem-estar consolidados, mas já demonstram sua precariedade. Se elas não têm mostrado efeitos significativos em países com maior escolaridade e melhores condições de trabalho, que dirá aqui.

A contrapartida, mesmo que seja do tipo *soft*, como no caso brasileiro – ou seja, evite penalizar o beneficiário que não cumpre as exigências de vacinação e frequência escolar (ao menos assim era até agora) –, reforça *a noção clássica de desconfiança com os pobres e a decorrente necessidade de controlá-los*. Há inúmeros problemas para o acesso à escola e à saúde entre os pobres e a exigência pode ser mais um ônus na vida das famílias. Já a porta de saída, ou a criação de oportunidades para reinserção dos beneficiários no mercado de trabalho, é ineficaz e pode ser ainda mais perversa, já que nivela processos de amplitude e tempos bastante

diversos, como a situação de pobreza ou pobreza extrema e a empregabilidade e autonomia da família. Receber uma pequena renda e uma rápida qualificação não garantem a entrada no mercado de trabalho e a saída do benefício. Ao contrário, estudos mostram que efeitos positivos da transferência de renda estão relacionados a um maior tempo de recebimento do benefício (ver capítulo de Maria Ozanira Silva e Silva neste livro).

É interessante aprendermos com estudos comparativos e ver o que podemos reformar e melhorar. As trajetórias dos Estados de bem-estar social foram impactantes em termos de universalização, quando se trata de conferir autonomia mínima aos indivíduos em relação ao mercado de trabalho, que é exatamente o contrário do que estamos fazendo agora. A Reforma Trabalhista aprovada neste ano de 2017 está aparentemente mercantilizando novamente as relações do trabalhador e há uma possibilidade importante, dados os pressupostos históricos, de que estas medidas apenas agravem os problemas sociais e não os resolvam. A proposta pode até eventualmente criar mais empregos imediatos, mas definitivamente não vai resolver ou dirimir o problema social. Ao contrário, vai agravá-lo, porque é fundamental para a sociabilidade, para o bem-estar e para a vida pacífica que as pessoas não estejam plenamente submetidas às regras do mercado e que haja algum grau de desmercantilização em relação a bens e serviços básicos.

A pobreza não é um problema específico de um país; ela é um fenômeno multinacional e devemos aprender com a experiência de outros países. Mas temos que ter cuidado para inserir esse aprendizado à luz de nosso passado e de nossas especificidades. Isso quer dizer que recomendações de programas e políticas não existem e não funcionam isoladamente e devem considerar a dinâmica das relações sociais e institucionais onde serão aplicadas. O Brasil tem alto índice de desigualdade e pobreza e exatamente por isso elas não podem ser resolvidas com um ou alguns programas (ver capítulo de Rafael Georges neste livro). Temos sim que estimular programas focalizados para problemas que são específicos. Por exemplo, o problema atual de gravidez na adolescência, mesmo que possa ser relacionado à situação de pobreza, requer ações específicas junto aos adolescentes, suas escolas e suas famílias. Mas essas ações devem estar associadas a uma *educação pública de qualidade, a um sistema de saúde integral e livre de pagamento direto, a uma rede de assistência social presente e eficaz e, em paralelo, a uma estrutura regular de oferta de benefícios*. A pobreza não pode ser tratada nem como um problema programático, nem exclusivamente como um problema de carência de renda, embora os dois elementos sejam fundamentais para combatê-la. Ela diz respeito

a nossa histórica desigualdade social e requer mudanças em diversas frentes, por longo tempo, para ser efetiva.

Uma coisa é distribuir renda; outra coisa é proteger socialmente. A transferência de renda deve estar, ou em geral está imbuída de uma dada concepção de proteção. Mas ela não é suficiente se não há um arcabouço social, uma concepção da sociedade que pense essa proteção. O Estado tem papel central nesse desafio, não só do ponto de vista de aplicação de recursos e da manutenção de uma estrutura organizacional de prestação de serviços, mas também porque o Estado é, nas sociedades contemporâneas, um dos mecanismos de criação de vínculos sociais que apoiem os valores referentes à proteção social.

Reconhecer direitos é entender os valores mobilizados por todas essas estruturas e identificá-los no conjunto dos programas, averiguando o quanto esses valores são difundidos, dissimulados ou estimulados e, da mesma forma, entender essas intervenções em termos de política social historicamente e na contemporaneidade. Isso é fundamental para prevermos e até mesmo propormos novas estruturas e novos sistemas que efetivamente impliquem desenvolvimento. Historicamente vemos essas dimensões – desenvolvimento social e economia – ora juntas, ora separadas, mas na realidade economia, política social e *o social* não se separam. A relação entre esses campos é uma construção dos sujeitos sociais e dos atores políticos e, assim como a ideia de proteger, precisa ser efetivamente debatida pela sociedade. Enfrentar o problema da desigualdade é o primeiro passo.

Referências bibliográficas

- LOBATO, Lenaura de Vasconcellos Costa. Seguridade Social e Welfare State no Brasil. In: RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida e SANTOS, Isabela Soares (org.). *Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências*. v. 1. 1ª.ed. Rio de Janeiro: Cebes/Hucitec, 2017. p. 143-162.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA, Potyara Amazoneida (orgs). *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro: Cortez Editora, UERJ, 2001.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SPOSATI, Aldaíza; BONETTI, Dilséa Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita e FALCÃO, Maria do Carmo. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras. Uma questão em análise*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 1992.

PARTE III

De olho na ODS10: combate à desigualdade e políticas participativas

O que podemos tirar dos debates acerca de programas de transferência de renda sobre os princípios que devem guiar o desenvolvimento do Brasil e do Sul Global?

Retratos da desigualdade no Brasil e na América Latina

Rafael Georges

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um avanço enorme em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em relação à ampliação do enfoque e à redistribuição de responsabilidades. Hoje, são 17 ODS que reúnem algo em torno de 170 metas. O objetivo 10, que é o objetivo de redução de desigualdades, tem 10 metas, sendo a primeira “Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional” (ONU, 2015). De fato, esse avanço na abordagem de desigualdades que vimos nos ODS foi provocado pelo fato de que, ao longo da vigência dos ODM, pouco se avançou – houve progressos em desigualdades, mas pouco se prosseguiu com o potencial que se deveria em relação à diferença entre a base e o topo da pirâmide.

Essa reflexão foi feita ao longo do debate intenso sobre a agenda pós 2015, sobre a oportunidade “perdida” de retirar mais pessoas da pobreza por meio de políticas que não sejam só políticas de combate à pobreza, mas políticas redistributivas de fato. O cálculo usado pela OXFAM indica que poderíamos ter tirado 700 milhões de pessoas *a mais* da pobreza se conseguíssemos manter um nível de 2% acima da média de aumento de renda para os 40% mais pobres, ou seja, se os pobres ganhassem um pouquinho acima da média do crescimento nacional teríamos conseguido retirar, repito, mais 700 milhões de pessoas da pobreza (Hoy e Samman apud OXFAM, 2015).

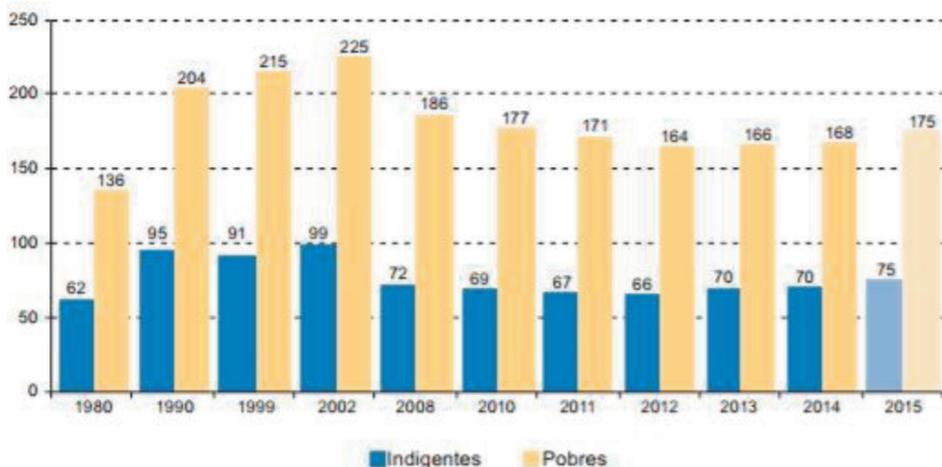
Basicamente, *o combate à pobreza e o combate à desigualdade requerem políticas potencialmente diversas*. A existência de dois ODS diferentes é algo muito representativo disso: existe o objetivo 1, que é o de combate à pobreza, e o objetivo 10, de combate à desigualdade. Portanto, ainda que sejam temas visceralmente relacionados, existem limitações nas políticas exclusivas de combate à pobreza – que são importantes e devem ser mantidas e expandidas – que não resolvem o problema da desigualdade, e mesmo da pobreza de forma completa. Assim, a per-

gunta que a OXFAM se colocou na época do debate da Agenda 2030 e que se coloca hoje é: “É possível eliminar a pobreza extrema até 2030, como clama o objetivo 1, sem reduzir a desigualdade extrema?”. *Eu e a OXFAM defendemos que não.*

Minha argumentação se fundamenta sobre três pontos: *primeiro, a pobreza diminuiu, mas essa ainda é uma conquista muito frágil; segundo, a política antidesigualdade dá mais perenidade à emancipação da pobreza, mais segurança de que as pessoas não retornem à condição de pobreza; e terceiro, a democracia funciona melhor em países menos desiguais.*

Sobre a pobreza: caiu na América Latina. Isso em um contexto em que o mundo vivenciou, entre 1990 e 2011, a retirada de quase 1 bilhão de pessoas da extrema pobreza – um movimento gigantesco, o maior na história da humanidade, de pessoas saindo de uma condição de pobreza extrema. A China e a Índia são os países responsáveis, sozinhos, por 700 milhões dessas pessoas. No entanto, ainda nos encontramos na situação de que existem 1 bilhão de pobres no planeta, dentre os quais 800 milhões de pessoas ainda passam fome (ONU, 2013).

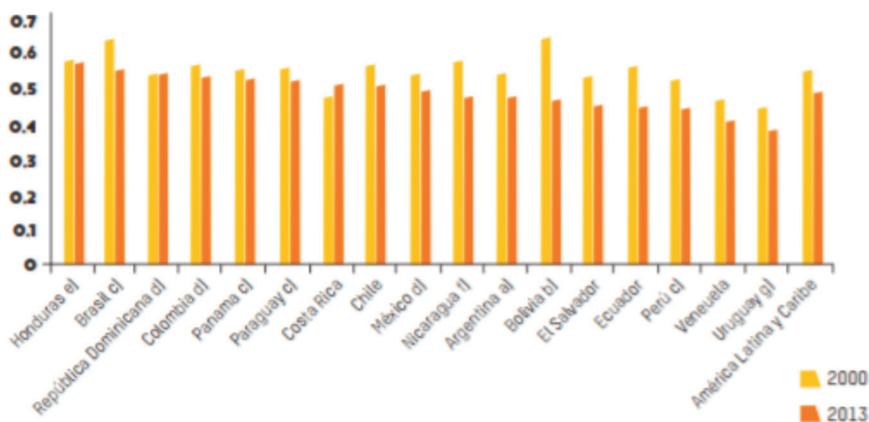
Gráfico 1: América Latina (19 países): evolução da pobreza e da indigência, 1980-2015 – milhões de pessoas.



Fonte: CEPAL, 2015: 19¹.

A América Latina em geral, e o Brasil em particular, contribuíram bastante para os avanços no combate à pobreza. Podemos ver claramente que entre 2002 e 2012 houve uma redução grande da pobreza, a chamada “década de ouro” da América Latina: 65 milhões de pessoas saíram da pobreza na região. Hoje, porém, ainda há 168 milhões de pobres, dos quais 70 milhões são indigentes. Além disso, a partir de 2013 começa uma retomada do crescimento da pobreza, ainda que um pouco tímido. O cálculo é de 13 milhões de pessoas que voltaram à situação de pobreza na América Latina e, dessas, 9 milhões voltaram à pobreza extrema. Portanto, muita gente conseguiu sair, mas retornou a essa condição em muito pouco tempo, o que indica *como é frágil contar apenas com o atual arcabouço de política social para combate à pobreza, pelo menos do ponto de vista da América Latina.*

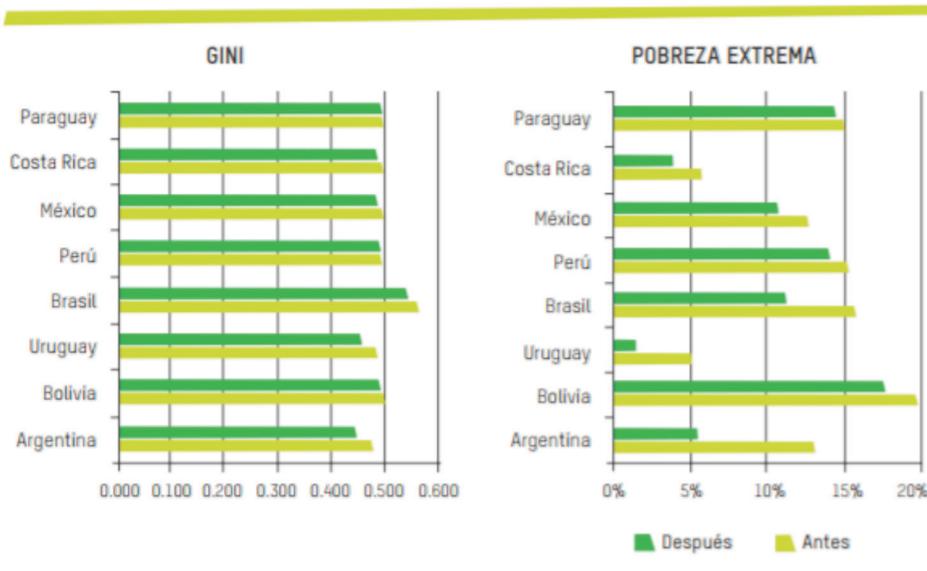
Gráfico 2: Índice de Gini de ingressos para países selecionados da América Latina e do Caribe (cerca 2000 - cerca 2013) (OXFAM: 36).



Fonte: CEPALSTAT.

Notas: a) Área urbana e 2012, b) 2011, c) 2001, d) 2002, e) 2001 e 2009 g) Área urbana.

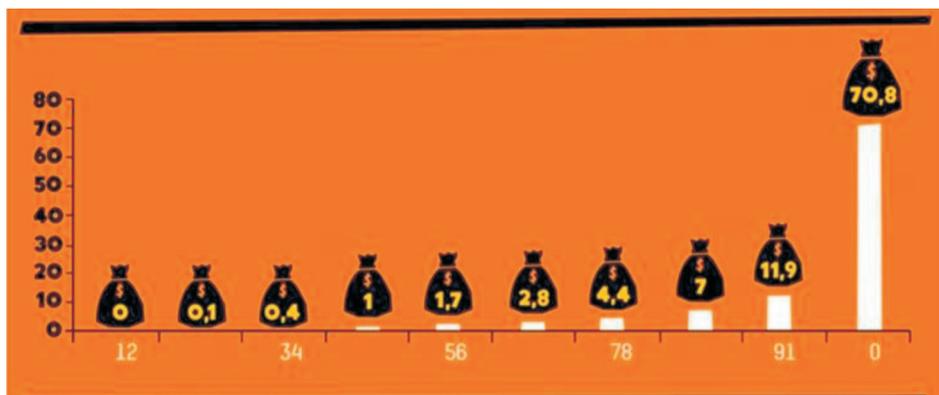
Gráfico 3: Gini e incidência de pobreza extrema antes e depois de transferências ao redor de 2009.



Fonte: LUSTIG, 2014.

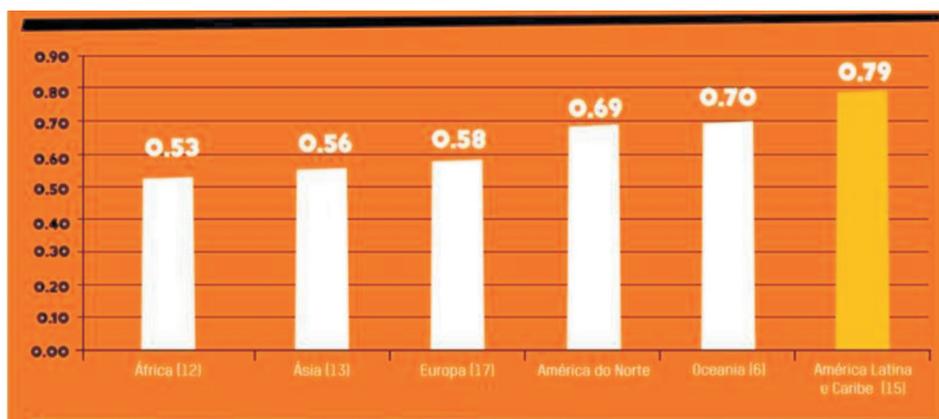
Os países que tiveram maior aumento de pobreza entre 2013 e 2014 foram Guatemala, México e Venezuela, de acordo com a Cepal (2016). É possível identificar também que, no movimento político que acontece na região, as políticas de austeridade têm confrontado políticas sociais. Aqui, no Brasil, notadamente a emenda constitucional (PEC 55) que estabelece o teto de gastos é uma forma de limitar a expansão de política social – não afirmo que seja esse o motivador, mas é o efeito. A população idosa brasileira que vai dobrar nos próximos 20 anos precisaria de um aumento de pelo menos 37% do orçamento da saúde. Philip Alston, relator da ONU para a extrema pobreza e direitos humanos, publicou uma nota em dezembro de 2016 rechaçando a Emenda Constitucional do Teto de Gastos (PEC 55). Esse panorama deixa claro que houve avanços, mas esses avanços não estão garantidos.

Gráfico 4: Porcentagem (%) de riqueza e patrimônio por decil na América Latina e no Caribe, 2014.



Fonte: OXFAM, 2015: 38. Dados de *Credit Suisse* 2014.

Gráfico 5: Índice de Gini de concentração de terra por região, cerca de 1990.



Fonte: OXFAM, 2015: 35. Elaboração própria com base em dados do Banco Mundial, disponível em <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=poverty-and-equity-database&Type=TABLE>.

Caminhando para o segundo ponto, as políticas que reduzem a desigualdade conseguem retirar pessoas da pobreza e sustentar melhor essa situação. Parafraseando o professor Marcelo Medeiros, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Universidade de Brasília (UnB), a desigualdade

de renda caiu no Brasil e na América Latina muito mais por conta de políticas de inclusão do que por políticas de redistribuição. *Conseguimos emancipar muita gente da pobreza extrema, no entanto, não tratamos dos ricos.*

Desigualdade é uma medida que só pode ser tomada quando se compara o pobre com o rico. Falamos em geral sobre os pobres, mas para falarmos sobre desigualdade, é necessário olhar para o rico também. Na América Latina, diz-se muito “não há pobres sem ricos”, porque é uma região muito rica em recurso natural, mas a pobreza tem origem justamente na desigualdade de acesso a esses e outros recursos, historicamente. Não é o mesmo que acontece, por exemplo, na África Subsaariana, em que existe pobre sem rico: há países inteiros que são relativamente pouco desiguais, mas são pouco desiguais na pobreza.

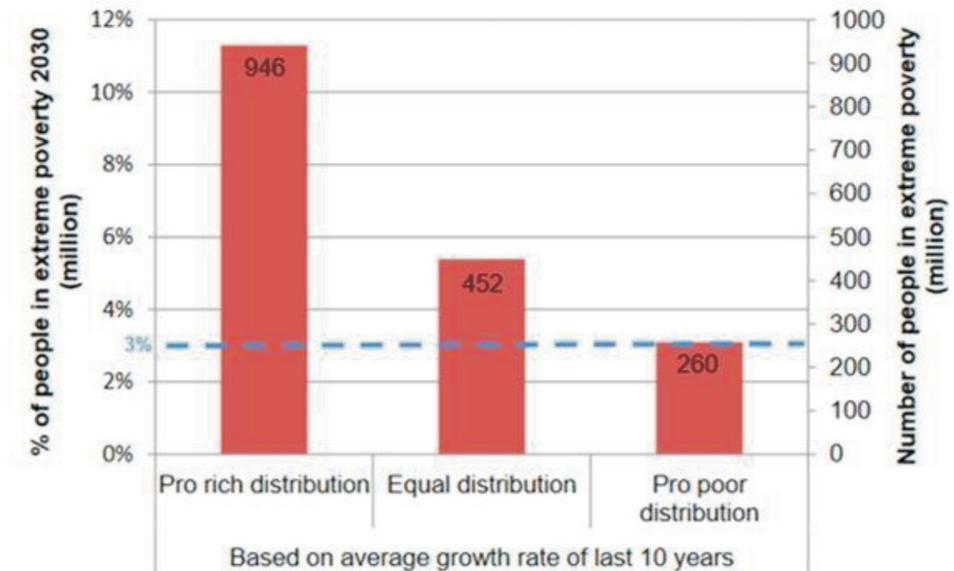
Na América Latina e no Caribe, entre 2000 e 2013 houve uma redução do Índice de Gini de mais ou menos 0.55 para 0.5, de acordo com os dados da Cepal (2016). Os países que mais se destacaram nesse sentido foram Bolívia, Equador e Nicarágua. Outros bons desempenhos podem ser atribuídos a Peru, Venezuela, Uruguai e Brasil. No Brasil, mais que o Bolsa Família – isso já foi dito pelos demais autores neste livro – a política salarial foi uma das maiores responsáveis pela redução dos índices de Gini medidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). É importante fazer uma ressalva: hoje existe uma discussão sobre se houve de fato a redução no índice de Gini que a PNAD capta, porque os dados da Receita Federal revelam outra coisa; estes apontam que desde 2006 de fato é possível que a desigualdade no Brasil esteja estagnada. Assim, a desigualdade no Brasil não estaria caindo. Qualquer estudo aprofundado sobre desigualdade no país, portanto, precisa olhar para os dados da Receita Federal porque eles são melhores para captar o rico. De fato, a PNAD subestima a renda do topo da pirâmide, apesar de, via de regra, todas as pesquisas domiciliares fazerem isso ao redor do mundo.

Entre 2005 e 2012, o salário real médio da economia aumentou 34%, de modo que a política salarial foi importante. O salário dos menos qualificados aumentou acima da média, em 39% (aqui está um dos motivos para o Índice de Gini ter reduzido no Brasil, de acordo com a PNAD) (Menezes, 2014).

Os programas de transferência de renda, por sua vez, não impactam significativamente o Gini. Em uma pesquisa reproduzida pela OXFAM, observa-se variação do Índice de Gini considerando e desconsiderando as transferências de renda (OXFAM, 2015). O impacto da transferência de renda sobre o Índice de Gini é relativamente baixo, no entanto, há um impacto relevante na pobreza extre-

ma, que é o objetivo desse tipo de programa. Assim, *apesar de importantes, essas políticas não conseguem alterar radicalmente o cenário de desigualdades*. Como colocado pelo ODS 10, para lidar com a desigualdade é preciso mais do que programas de transferência de renda, apesar de suas conquistas.

Gráfico 6: Apenas no cenário em que o crescimento é tão forte quanto nos últimos 10 anos, e a renda dos 40% mais pobres cresce mais que a média, podemos alcançar a meta de erradicação à pobreza até 2030.



Fonte: OXFAM, 2016: 5.

Qual é o cenário de desigualdade hoje na América Latina? Os 10% mais ricos da América Latina concentram 40% da renda – friso: renda; a seguir, trato de *riqueza*. O Brasil tem a pior performance: os 5% mais ricos concentram metade da renda nacional; esses são os dados que foram medidos pelo professor Marcelo Medeiros a partir das informações da Receita Federal (Medeiros, Souza e Castro, 2015). Quando olhamos para o patrimônio, a situação é muito pior: os 10% mais ricos da América Latina concentram 70% da riqueza.² Na América Latina, a concentração de patrimônio é uma das mais altas do mundo sobretudo por conta de terras: os 50% mais pobres detêm 3.2% do patrimônio na América Latina. Chegamos em uma cifra impressionante de que *32 pessoas, homens brancos em geral, são mais ricos do que a metade de todo o continente latino-americano*. Reforço:

existem 32 bilionários na América Latina com mais dinheiro do que a metade da população da região. E como a riqueza na América Latina está fortemente vinculada à terra e a imóveis, 64% da riqueza não é financeira de acordo com os dados do Credit Suisse (2016). É importante que o Gini da terra seja medido, pois mostra muito sobre a concentração de patrimônio, e a América Latina é uma das piores regiões em termos de concentração agrária. Essa é uma estruturação muito antiga. Falamos sobre esses dados com muitas ressalvas, porque é difícil ter dados confiáveis sobre concentração fundiária: nem todos os países disponibilizam esses dados e talvez o único momento em que foi possível alinhar essas informações, se não me engano, tenha sido em 1990. Só que a concentração fundiária no Brasil, que realizou o censo em 2006, aumentou. Saímos de um Gini de 0.857 em 1985, ou seja, já maior do que a média da região, para 0.872 em 2006.

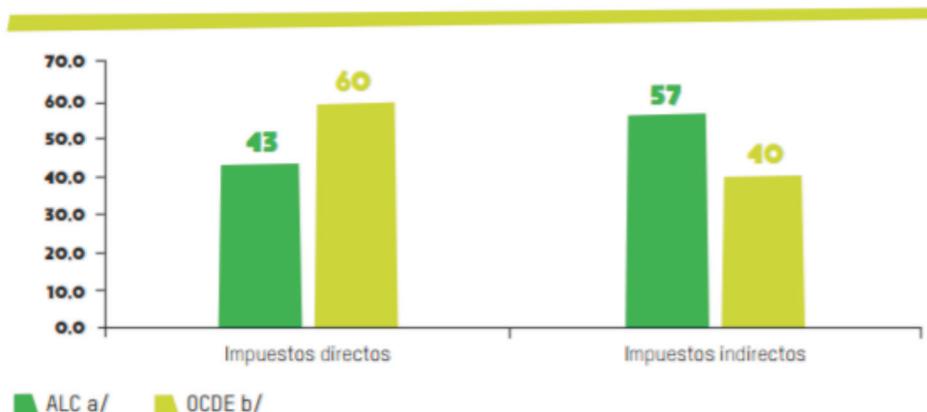
Esse cenário expressa a necessidade de políticas redistributivas e não somente políticas de inclusão. Políticas que reduzem a distância entre ricos e pobres são melhores para o crescimento econômico; isso já foi dito pelo próprio Fundo Monetário Internacional (FMI). Existe uma correlação forte entre aumento de renda de pobres, classe média e crescimento econômico; e existe alguma correlação negativa entre aumento de renda de classes ricas e dos super-ricos e crescimento econômico. *Ou seja, quando os ricos ganham muito sem que ganhem os pobres e a classe média em geral, a economia não necessariamente cresce; ela pode por vezes decrescer.*

Em períodos de crise, populações muito desiguais tendem a lançar muitas pessoas para baixo da linha da pobreza de novo, de forma que combater a desigualdade serve ainda para não perdermos tantos anos de investimento de políticas de inclusão. O desemprego, por exemplo, afeta cinco vezes mais os 20% mais pobres do que os 20% mais ricos, de acordo com a Cepal (2016), seja pela menor capacidade de poupança, seja porque os trabalhadores menos qualificados em geral têm menos direitos, trabalhando na informalidade e mais expostos aos movimentos de mercado.

Outro ponto fundamental para se discutir redistribuição é a política tributária. Política tributária progressiva reduz o papel dos pobres no financiamento do Estado. *Hoje, quem financia o Estado no Brasil? Os pobres e a classe média. Os super-ricos não financiam o Estado. O pobre financia o Estado muitas vezes e em muitos momentos, ele não recebe de volta.* As universidades públicas, por exemplo, por muito tempo foram frequentadas ou têm sido frequentadas pela elite e não pelos pobres que as financiam. Quando discutimos política tributária, estamos

discutindo quem financia o Estado e quem justamente aumenta a capacidade do Estado de oferecer serviços públicos.

Gráfico 7: Impostos indiretos como % dos impostos totais na América Latina e no Caribe e na OCDE, 2012.



a) 20 países da América Latina e do Caribe.

b) 34 países.

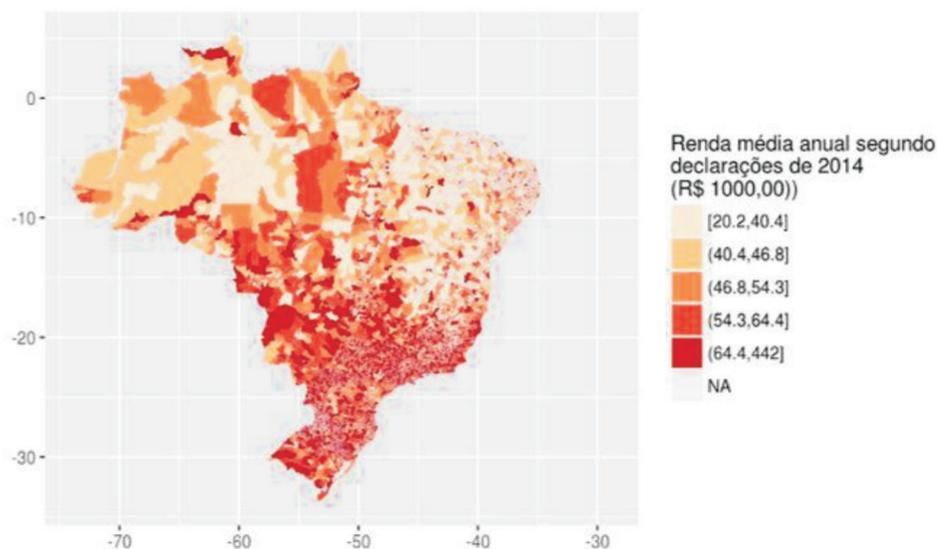
Fonte: OCDE, Cepal e Ciat, 2015.

O Brasil tributa excessivamente o consumo. Os nossos impostos diretos – o imposto que é cobrado da pessoa, do rendimento da pessoa, do patrimônio da pessoa – é muito baixo. Esses são dados da América Latina. No Brasil, a proporção é um pouco pior: nós tributamos excessivamente o consumo, de maneira que o pobre quando compra um refrigerante ou quando compra material escolar, paga o mesmo imposto que o rico, só que esse imposto pesa no bolso dele de uma forma completamente distinta. O rico, de repente, não sente esse imposto; para o pobre, aquilo retira gravemente do orçamento familiar e isso é um problema. Tratar desse quadro é questão de política redistributiva. Isto não é dizer que as políticas de inclusão não são importantes, mas elas têm sim que vir acompanhadas de políticas, por exemplo, de revisão de tributação progressiva, para distribuímos melhor as cargas dos custos do Estado. Na América Latina, calculamos que 409 bilhões de dólares anuais poderiam ser arrecadados no curso dos próximos anos se a brecha arrecadatória – a potencial *versus* a efetiva – for reduzida à metade (OXFAM 2015). Dificultando essa tarefa, porém, além do problema da distribuição da carga tributária, existe o problema da capacidade de cobrar.

Segundo o PNUD, há um problema ainda com a restituição da tributação sobre os lucros e dividendos de pessoa física, aqui no Brasil. São pouquíssimos países no mundo que isentam lucros e dividendos, que é o grosso do rendimento dos super-ricos. Se voltássemos a tributar isso em uma alíquota de 15% linear, teríamos 60 bilhões de reais anuais – dois programas Bolsa Família a partir de uma pequena reforma tributária (o programa despendeu cerca de 30 bilhões) (OXFAM, 2017: 51).

Indo além de renda e tributos: serviços essenciais reduzem a pobreza e abrem espaço no orçamento familiar dos mais pobres, que são justamente os que mais dependem de serviços essenciais. Isso é ilustrado em dados da OXFAM (2017).

Gráfico 8: Renda média anual segundo declarações de 2014 (R\$ 1000,00)



Fonte: Dados da Receita Federal de 2015. Elaboração própria da OXFAM Brasil.

Gráfico 9: Renda média por UF.

Fonte: Dados da PNAD Contínua 2015 (IBGE) em OXFAM Brasil 2017: 57.

Acima veem-se dados da renda média municipal, segundo as declarações de imposto de renda de 2014, tendo como fonte a Receita Federal. Conseguimos ver um bolsão no Nordeste e no Norte do Brasil, regiões nas quais a renda é muito baixa, segundo os dados da Pnad contínua de 2016 (ver capítulo de Maria Antonia Nascimento neste livro). Estamos falando sobre 27 milhões de brasileiros e brasileiras e não de toda a população economicamente ativa, uma vez que muitas pessoas são isentas. Na faixa do Nordeste, na verdade, há um número muito maior de pessoas que não declaram porque têm isenção, ou seja, porque possuem rendimentos muito baixos. Podemos ver que São Paulo, Distrito Federal, região Sul e o Centro-Oeste concentram uma parte da renda, enquanto Norte e Nordeste não possuem uma renda tão alta.

Gráfico 10: Acesso à rede pública de saúde.

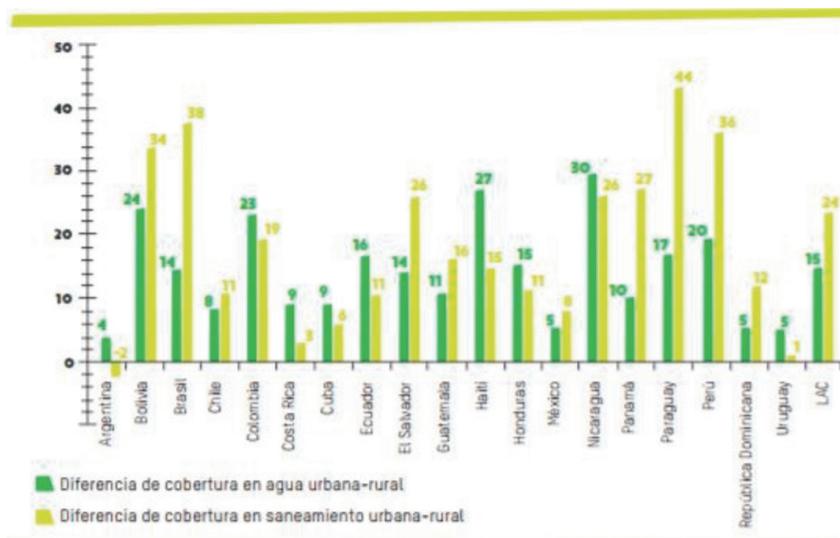
Fonte: PNS 2013 em OXFAM Brasil, 2017: 57.

Além disso, quando comparamos, por exemplo, acesso público à rede de saúde, é possível perceber que as cores se invertem. Quem acessa a rede pública de saúde? As regiões Norte e Nordeste (ver capítulo de Lenaura Lobato neste livro). O Sudeste está fugindo da rede pública, como São Paulo, além do Distrito Federal, onde a saúde pública é uma calamidade. Nesse sentido, sabemos que *quando se aumenta a capacidade do Estado de se financiar, por meio de políticas redistributivas que são mais justas na cobrança de impostos dos mais ricos e na redução da carga tributária dos mais pobres, aumentamos a possibilidade de ofertar serviço público de saúde, por exemplo*. Claro, muitos elementos entram no debate, como noções de eficiência e a questão da corrupção. Não desconsidero ou nego estes elementos, mas é importante que o Estado tenha capacidade de se financiar. A saúde pública no Brasil é muito mais voltada para negros do que para brancos: três em cada quatro negros e negras acessam a saúde pública, enquanto em relação a brancos, esse número é a metade, dois em cada quatro.

Acesso a outros serviços também compõem um quadro da desigualdade, como acesso a luz elétrica e esgoto. Os estudos da Marta Arretche recentemente mostram o seguinte: se universalizamos políticas sociais, é possível atender aos mais pobres, mas se não atingimos o grau de universalização, via de regra, a ex-

pansão desses tipos de serviços básicos – como luz, esgoto e água – terminam por seguir a lógica do dinheiro, se direcionando àqueles que tem mais riqueza. Nesse aspecto, portanto, os municípios que mais dependeriam de tais serviços são os que mais precisam da intervenção redistributiva do Estado.

Gráfico 11: Diferenças na cobertura de água e saneamento por área de residência (em pontos percentuais) 2012.



Fonte: Cepal (2016), com base na OMS/Unicef.

Por fim, no que tange ao segundo ponto deste capítulo, existe um desafio enorme em retirar pessoas da pobreza – essa é a prioridade de todas as nações do planeta –, como consta no ODS 1, mas essa luta depende sim do combate à desigualdade. Segundo pesquisa por Lakner, Negre e Prydz (2014), se houvesse uma taxa de crescimento de 2% acima da média nacional – o que já seria um sonho – de renda dos 40% mais pobres, aterrissaríamos no ano de 2030 com 260 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza no planeta. O desafio para o combate à pobreza é enorme e passa necessariamente por políticas distributivas muito agressivas. Para conseguirmos que os 40% mais pobres tenham um crescimento de renda muito acima da média, não apenas no Brasil, mas na América Latina e no planeta, estamos falando de grandes reformas redistributivas.

Por último, *a redução de desigualdades é peça central para a democracia e vice-versa*. A confiança na democracia depende muito da percepção de que o sis-

tema funciona e, em países muito desiguais, essa confiança é menor. Na América Latina, oito em cada dez cidadãos latino-americanos preferem a democracia a qualquer outra forma de governo; no entanto, metade das pessoas que foram entrevistadas apontou que as democracias na América Latina apresentam problemas sérios e parte destas pessoas inclusive afirmou que a democracia é uma fachada. Isso é muito mais simbólico em países latino-americanos: a instabilidade é grande na região também em função disso, pois há uma desconfiança em relação à capacidade de operação dos nossos sistemas.

Um problema simbólico é a influência dos super-ricos e um caso muito emblemático é o México, com um dos maiores bilionários do mundo, ligado ao setor de telecomunicações e que detém o monopólio dos meios de comunicação no país. Cada vez que é realizada uma ligação no México, seja você da classe média, classe alta, um super-rico ou indígena, está contribuindo diretamente para que Carlos Slim se torne mais rico. No fundo, esse tipo de monopólio não é algo natural do mercado. Acredito que seja importante abrirmos a possibilidade para que as desigualdades meritocráticas surjam e devemos debater esses casos, mas antes disso precisamos discutir as desigualdades não meritocráticas. Existe uma grande intervenção de grupos específicos na forma como as políticas são feitas, o que, em contrapartida, favorece o *rentismo*. A riqueza dos super-ricos é multiplicada até a estratosfera e essa é uma discussão que precisa ser encarada. Acredito que a sociedade civil e as universidades precisam começar a discutir o assunto dos super-ricos e sua interferência nas dinâmicas que geram desigualdade e na própria produção de política pública. No Brasil, exemplos abundam. *A reforma agrária tem sido historicamente barrada por uma elite rural que representa 20% dos produtores em 85% das terras.*

Concluimos, assim, que *não é possível eliminar a pobreza sem reduzir a desigualdade*. É fundamental que governos coloquem em prática políticas de inclusão, mas também políticas de redistribuição, e essa é uma difícil tarefa. É igualmente fundamental que mecanismos de controle social sejam colocados em prática para que o processo de produção de políticas vá no sentido do combate às desigualdades e não o contrário.

-
- 1 Os dados de 2015 deste gráfico eram previsões.
 - 2 Renda é o salário mensal, o valor que alguém ganha todo mês. Patrimônio é aquilo que alguém possui em forma de ativos financeiros, imóveis, terra etc.

Referências bibliográficas

- CEPAL (2016). Panorama Social 2015. In: *Privilégios que negam direitos*. OXFAM, 2016.
- PORTAL, Credit Suisse. Global Wealth Data Book 2014. oct. 2014. Disponível em <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=5521F296-D460-2B88-081889DB12817E02>.
- _____. Global Wealth Databook 2016. Disponível em <https://www.credit-suisse.com/corporate/en/articles/news-and-expertise/the-global-wealth-report-2016-201611.html>.
- HOY, Chris e SAMMAN, Emma. What if Growth had been as Good for the Poor as Everyone Else. Overseas Development Institute (ODI). In: *Inequality and the End of Extreme Poverty*. OXFAM, 2015.
- LAKNER, Christoph; NEGRE, Mario e PRYDZ, Espen Beer. The Role of Inclusive Growth in Ending Extreme Poverty (2014). In: *Inequality and the End of Extreme Poverty*. OXFAM, 2015.
- _____. Twinning the Goals: How Can Promoting Shared Prosperity Help to Reduce Global Poverty. Policy Research Working Paper, nº 7106, Banco Mundial, 2014. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/pt/816921468339602084/pdf/WPS7106.pdf>. Acesso em 7 set. 2017.
- LUSTIG, Nora et al. El Impacto del Sistema Tributario y del Gasto Social sobre la Desigualdad y la Pobreza en Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay: un Panorama General. CEQ, CIPR, *Diálogo Interamericano*. oct. 2014. Disponível em <http://www.commitmentoequity.org/>.
- MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro e CASTRO, Fábio. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência & Saúde Coletiva*, Brasília, v. 20 4.ed., p. 971-986, 2015.
- MENEZES-FILHO, Naércio. Salário mínimo e desigualdade. *Valor Econômico*, publicado em 20 jun. 2014.
- OCDE; Cepal e Ciat. (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). Estadísticas Tributarias de América Latina. Disponível em http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenuestatistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015_rev_lat-2015-en-fr#page16. 2015. Acesso em 15 out. 2017.
- ONU. Millenium Development Goals and Beyond 2015. In: *Inequality and the End of Extreme Poverty*. OXFAM, 2015.
- _____. 17 objetivos para transformar nosso mundo. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/>.
- OXFAM. *Inequality and the End of Extreme Poverty*. 2015.
- _____. *A distância que nos une. Um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: Brief Comunicação, 2017.

Refletindo sobre uma concepção de avaliação de programas sociais e possíveis impactos do Bolsa Família: das mudanças imediatas nas condições de vida das famílias beneficiárias ao alcance dos objetivos estratégicos¹

Maria Ozanira da Silva e Silva

O presente texto é produto de vários estudos nos quais tenho participação na qualidade de coordenadora geral e de pesquisadora, no âmbito do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep)², da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Essas pesquisas contaram com a participação de pesquisadores do GAEP e de outras instituições acadêmicas nacionais e de países da América Latina. Entre esses estudos, destaco um Programa de Cooperação Acadêmica (Procad)³ desenvolvido no período de 2001-2004, com a participação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP), da UFMA; do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), tendo como um dos principais produtos o livro: *A prevalência dos programas de transferência de renda* (Silva, Yaszbeq e Giovanni: 2014).

O estudo seguinte que merece destaque se inscreveu no âmbito de outro Procad⁴, desenvolvido no período 2005 a 2009, com a participação do PPGPP da UFMA, da PUC-SP, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e da Universidade Federal do Piauí (UFPI), tendo como produtos de destaques os livros: *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos* (Silva e Lima, 2014); e *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão*

e Piauí (Silva, 2013). Seguimos com o desenvolvimento de estudos neste campo temático com o projeto denominado *Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina: estudo comparado* - Bolsa Família (Brasil), Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares - AFAM - P.E. (Uruguay) y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (Argentina), iniciado em julho de 2012, devendo ser concluído em julho de 2016. Esse estudo vem contando com a participação do PPGPP da UFMA e com a participação das seguintes instituições: PUC-SP, PUC-RS, Universidad de la Republica/Uruguai, Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires/Argentina. Os principais produtos são representados pelos livros: *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe* (Silva, 2014); *Bolsa Família: verso e reverso* (Silva, 2016) e *O Mito e a Realidade no Enfrentamento à Pobreza na América Latina: Brasil, Argentina e Uruguai* (Silva, 2016).

As reflexões construídas ao longo do presente texto procuram dimensionar o significado e a realidade de possíveis impactos do Programa Bolsa Família (PBF), partindo de mudanças imediatas nas condições de vida das famílias beneficiárias, mas procurando desvendar o alcance dos objetivos estratégicos indicados pelo programa em foco. Nessa perspectiva, uma análise da proposta do Bolsa Família, enquanto um programa de transferência de renda condicionada (PTRC), permite identificar uma articulação entre o que são considerados objetivos imediatos e objetivos que representam propósitos mais amplos e de longo prazo, constituindo o que considero as metas estratégicas desse programa. Nossas pesquisas têm, porém, revelado que é fundamentalmente, sobre os objetivos estratégicos, que os estudos avaliativos dos programas de transferência de renda pouco têm se debruçado, limitando-se, na maioria das vezes, como é demonstrado no decorrer do presente texto, a identificar impactos que revelam melhorias nas condições de vida dos beneficiários dos programas. Porém, de caráter pontual e imediato, esses programas não estão produzindo mudanças significativas e duradoras que possam alterar a realidade de pobreza que eles se propõem a enfrentar. Tem-se verificado, de fato, que a maioria dos estudos é centrada em dimensionar possíveis transformações ocorridas em relação a indicadores como incremento da renda, taxa de matrícula e frequência no sistema de ensino formal, controles médicos pediátricos e/ou ginecológicos, vacinação e pesagem de crianças, limitando-se, por conseguinte, a dimensionar os objetivos imediatos.

Ademais, as avaliações de impactos realizadas sobre o PBF limitam-se a desenvolver esses estudos quase sempre durante o período de inserção das famílias

nos programas, de modo que os egressos são o grande grupo ausente de estudos e pesquisas⁵ para verificação da permanência ou não de possíveis impactos mais duradouros na sua população beneficiária (Silva, 2015). Em razão de os PTRC centrarem sua intervenção na concessão de benefícios monetários e na exigência de cumprimento de condicionalidades vinculadas aos serviços, principalmente, na área de educação e de saúde, a consequência natural e imediata é a ocorrência de melhorias de tais indicadores por constituírem *resultados* ou *produtos* necessariamente esperados a partir dos próprios componentes dos programas de transferência de renda (Silva, 2015), fazendo com que Alonso e Garrido (2013) classifiquem essas avaliações de impactos como tautológicas:

A los fines del análisis aquí propuesto adjetivamos la evaluación como tautológica cuando el indicador evaluativo es sobre o que se opera mediante la intervención que es evaluada. Em el caso que nos ocupa la evaluación es tautológica pues “transfiero renta y mido renta” para determinar el éxito de los PTRC em el combate a la pobreza. (Alonso, Garrido, 2013: 143, grifo nosso)

Se considerarmos que os objetivos estratégicos formulados pelos programas de transferência de renda que “[...] consistem em retirar os destinatários da situação de pobreza e melhorar seu bem-estar em questões básicas, assim como contribuir para a formação de capital humano de modo a lhes permitir uma efetiva inserção na sociedade da qual estão excluídos” (Silva, 2015: 5-6), uma avaliação de impacto que busque os objetivos estratégicos desses programas deve transcender a identificação de mudanças limitadas à situação de pobreza restrita ao mero incremento da renda, apesar de esses programas sustentarem a concepção de pobreza multidimensional, concepção esta que orienta seu discurso e sua prática. Mais além, uma avaliação de impacto que busque desvendar os objetivos estratégicos dos programas de transferência de renda deve transcender o público destinatário desses programas durante sua permanência enquanto beneficiários diretos e busca-los após seu desligamento dos referidos programas, incluindo nesses estudos de avaliação de impactos beneficiários e egressos, para que, de fato, seja possível dimensionar mudanças duradouras e de longo prazo nas condições de vida das populações, enquanto estão sendo alvos das ações e após seu desligamento. Isso porque parto do pressuposto de que “(...) impactos são a síntese de múltiplas determinações histórica e socialmente contextualizadas, articulando-se

num contexto complexo que inclui variáveis exógenas que interferem na natureza e na direção das mudanças identificadas” (Silva, 2015: 6).

O presente texto segue apresentando a categoria teórica *avaliação de impacto*, destacando o lugar da avaliação de impacto no âmbito do PBF. Em seguida, continua apresentando os impactos mais relevantes do PBF identificados num quantitativo significativo de avaliações já desenvolvidas sobre esse programa. Nesse aspecto, são considerados possíveis impactos nos indicadores de pobreza e desigualdade social; indicadores de capacidade humana, como em educação, saúde, nutrição e segurança alimentar e nutricional; indicadores do trabalho de adultos e do trabalho infantil; indicadores da autonomia das mulheres; e indicadores da dinâmica econômica e social dos municípios brasileiros.

A categoria teórica – *avaliação de impacto* como referência para análise de programas de transferência de renda

Os estudos avaliativos referenciados no presente texto, todos de natureza qualitativa, foram desenvolvidos orientados pela concepção de avaliação de impactos de políticas e programas sociais, considerada enquanto mudanças duradouras e significativas nas condições de vida e de trabalho do público alvo dos programas avaliados, conforme a definição de Roche (2000: 37): “(...) avaliação de impacto é a análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – na vida das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações.” Mais ainda, avaliar impactos é buscar conhecer os efeitos (positivos e negativos) de política, projeto ou programa sobre os sujeitos alvos e sobre a realidade na qual ocorre a intervenção. Esses efeitos podem ser técnicos, econômicos, políticos, socioculturais, institucionais e ambientais, fazendo com que as políticas e programas sociais impactem sobre múltiplas dimensões da realidade social e, ao mesmo tempo, sejam impactados pela realidade onde são implementados.

Foram estudos inscritos no campo da avaliação de políticas públicas, entendida enquanto uma modalidade de pesquisa social aplicada, utilizando-se, por conseguinte, o corpo teórico-metodológico das ciências sociais. O ponto de partida é que toda avaliação implica julgamento do mérito de uma política ou programa segundo critérios de eficiência, eficácia e efetividade (Silva, 2013). Ademais, considera-se que “[u]ma boa e completa avaliação julga e explica” (Nemes, 2001: 10), ou seja, deve desvendar as razões do êxito ou fracasso de uma política ou programa. Por conseguinte, a avaliação de políticas e programas sociais, em suas

três modalidades (avaliação política da política, avaliação de processo e avaliação de impacto), supõe o exame sistemático, da proposta da política e do programa, do seu processo de implementação e dos resultados e impactos produzidos sobre a população beneficiária, a população em geral e a realidade social mais ampla (Silva, 2013). Nesse sentido, apresenta três funções fundamentais: técnica, política e acadêmica.

Pela *função técnica*, fornecerá subsídios para correção de desvios no decorrer do processo de implementação de um programa, indicando em que medida objetivos e mudanças ocorreram e subsidiando a elaboração ou o redimensionamento de políticas e programas. A *função política* consiste em fornecer informações para sujeitos sociais fundamentarem lutas sociais para o controle social das políticas públicas. A *função acadêmica* desvela determinações e contradições contidas no processo e no controle das políticas públicas evidenciando os significados mais profundos dessa política (sua essência) para a construção do conhecimento. (Silva, 2013: 44)

Na perspectiva da avaliação de impactos das políticas sociais, prevaleceu durante muitos anos a utilização de enfoques econométricos, que buscavam adaptar métodos originários das ciências econômicas, na busca por controlar ou eliminar o efeito de variáveis situacionais de ambientes complexos, como se fosse possível isolar o impacto de um programa na vida de seus beneficiários, das transformações ocorridas na sociedade. Ou seja, a avaliação de um programa social procurava isolar o programa em foco das variáveis contextuais.

Entretanto, a perspectiva multidisciplinar no campo avaliativo, por influência da sociologia, ciência política e antropologia, questiona o enfoque anterior, argumentando que métodos de abordagem predominantemente quantitativos ocultam as dimensões sociopolíticas e culturais relevantes para a compreensão da dinâmica social. Assim, ainda que a mensuração quantitativa seja um aspecto constitutivo da avaliação, a avaliação não pode ser confundida com medição. (Silva; Arregui; Yazbek, 2016: 128)

Em síntese, para Silva (2013), a avaliação é um ato de julgamento, que atribui valor e se orienta por um processo sistemático e científico que busca explicar a

realidade e produzir conhecimentos para desvendar a relevância e os efeitos da ação pública. Como entende Boschetti (2009), a avaliação numa perspectiva multidisciplinar considera os aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais que são parte do próprio processo de constituição das políticas sociais. Nesse sentido, a avaliação é um ato técnico, mas também *político* (Silva, 2013) por revestir-se de intencionalidade quando se propõe a revelar em que medida as ações públicas são capazes de expandir direitos, reduzir desigualdades e propiciar equidade (Silva, Arregui e Yazbek, 2016). Silva (2013) reforça essa compreensão quando considera a dupla dimensão da concepção de avaliação de políticas e programas sociais: a dimensão técnica e a política. A dimensão técnica é relativa à escolha de métodos e procedimentos adequados ao objeto da avaliação e capazes de efetivar os objetivos da proposta de avaliação. A dimensão política refere-se aos valores e às intencionalidades que orientam o processo avaliativo, considerando que as políticas sociais e o processo de sua avaliação se inserem nos contextos históricos em que se realizam.

As referências apontadas são relevantes quando o objeto da avaliação é o PBF. Nesse aspecto, estudo realizado por Lindert (2008), sob encomenda do Banco Mundial (BM), citado por Silva, Arregui e Yazbek (2016), destaca as influências do contexto socioeconômico e político da sociedade brasileira sobre os estudos avaliativos desenvolvidos em diferentes conjunturas acerca do BF. O estudo citado constatou que, ao longo do tempo, estudos avaliativos sobre esse programa acompanhavam os pontos críticos e polêmicos levantados pela grande mídia e pelo debate político nacional. Quando, nos anos iniciais de implantação do programa, na mídia predominavam matérias sobre cobertura, denúncias sobre beneficiários fora dos critérios de renda e polêmicas sobre a real focalização do PBF, as avaliações desenvolvidas voltaram sua atenção para a análise da cobertura e da capacidade de focalização do programa sobre seu público alvo, os pobres e os extremamente pobres. Quando as denúncias e manchetes da imprensa destacavam a necessidade do controle das condicionalidades e indagavam sobre os efeitos do programa, com destaque à educação e saúde, foco das condicionalidades, essas questões passaram a ser largamente destacadas nos estudos avaliativos desenvolvidos na época. Seguindo o movimento das conjunturas, a partir de 2005, quando o Brasil e outros países da América Latina tiveram quedas relevantes nos indicadores de pobreza e de desigualdade de renda, a pauta das avaliações voltou seu foco para dimensionar possíveis efeitos das transferências de renda condicionada para a redução da pobreza e da desigualdade.

Contexto histórico

Na América Latina, a avaliação de políticas e programas sociais ocupou destaque nos anos 1960 e 1970, quando se tinha uma conjuntura política marcada pelo protagonismo de movimentos sociais que colocavam fortes demandas pela ampliação de direitos sociais e por reformas sociais estruturais. Consequentemente, a necessidade de transparência e de controle social das políticas públicas é colocada na agenda política.

No Brasil, a avaliação de políticas e programas sociais tem merecido significativa atenção, mormente, a partir dos anos 1980, quando os movimentos sociais organizados assumem grande repercussão, desenvolvendo manifestações de larga amplitude contra a ditadura militar instaurada em 1964. Nesse contexto, é colocada a necessidade de resgate da dívida social gerada pela repressão, pelo arrocho salarial e o incremento na concentração de renda, mediante reivindicações para ampliação dos direitos sociais e dos programas sociais. É também destacada a exigência, pelos movimentos organizados da sociedade, de transparência no uso dos recursos públicos, fazendo com que esses movimentos colocassem na ordem do dia a necessidade de avaliação das políticas e programas sociais, como forma de controle das políticas públicas pela sociedade.

Nos anos 1990, com a opção pelo projeto de desenvolvimento de inspiração neoliberal e, em decorrência da proposta de contrarreforma do Estado brasileiro, amplia-se também a demanda por avaliação dos programas sociais, mas agora como forma de controle social do Estado sobre as instituições do terceiro setor, que passaram a assumir largamente a implementação de programas e ações sociais. Soma-se a essa realidade, ainda nos anos 1990, o avanço do financiamento de projetos sociais por parte de instituições internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que passam a financiar projetos de desenvolvimento social e econômico como forma de enfrentamento do avanço da pobreza em países ao redor do mundo, com destaque à América Latina. Esses organismos financiadores de projetos também passam a demandar avaliação como forma de controle social sobre os projetos financiados. Por conseguinte, a avaliação de políticas e programas sociais passou a ocupar um lugar de destaque nos discursos do governo brasileiro e das agências multilaterais. O objetivo era o controle dos resultados das intervenções do Estado e das agências multilaterais de desenvolvimento, objetivando realizar os *ajustes* necessários às novas demandas do capitalismo rumo à mundialização (Silva, 2013).

Instituiu-se, então uma avaliação do tipo *gerencialista*, orientada pela perspectiva neoliberal, no âmbito dos processos de reforma do Estado brasileiro, enquanto ferramenta de poder, sob a responsabilidade de tecnocratas e especialistas do campo econômico e da informática, com retorno da prevalência das técnicas quantitativistas e com marcas de procedimentos *técnicos, apolíticos, “objetivos”*, a serviço da eficiência e da eficácia (Carballo e Vecinday, 2014). Nesses termos, a avaliação de políticas e programas sociais passa a ser orientada por uma perspectiva ideológica, justificando as contrarreformas do Estado, com a utilização de métodos e técnicas de medição de desempenhos e alcance de metas preestabelecidas, com destaque ao dimensionamento do *custo-benefício dos projetos sociais* (Aguilar e Ander-Egg, 1994; Cohen e Franco, 1993).

Foi nesse contexto histórico que foi criado, em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), assumindo o campo até então afeto ao Ministério da Assistência Social e ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa). Na estrutura do MDS, instituiu-se a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), enquanto órgão gestor nacional do PBF, assumindo responsabilidades por financiamento, definição e emprego das normativas legais e de instruções técnicas, cobertura e ampliação do PBF nos municípios, transferência de recursos para apoiar a gestão local do programa e contratação e monitoramento da Caixa Econômica Federal, enquanto agente executor (Silva e Lima, 2014).

O então MDS⁶ tinha, na sua estrutura, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), uma unidade técnica-administrativa responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação das políticas e programas do ministério. A Sagi tinha a responsabilidade de conhecer o público-alvo de políticas e programas desenvolvidos pelo MDS, a lógica de intervenção dos programas, os problemas e boas práticas de implementação das ações e os resultados e impactos das ações governamentais na área do desenvolvimento social. Nesse campo era situado o PBF. A Sagi, entre suas responsabilidades, desenvolvia atividades para subsidiar técnicos e gestores dos três níveis de governo - federal, estadual e municipal - nas ações a eles afetas no campo do desenvolvimento social. Para cumprir essa responsabilidade, desenvolvia produtos informacionais sobre as várias temáticas do ministério, distribuídos mediante publicações impressas e em formatos digitais, destacando-se os Relatórios de Informações Sociais, disponibilizados on-line, estudos técnicos e pesquisas e estudos de avaliação, na maioria das vezes, contratados a pesquisadores e a instituições técnicas e acadê-

micas independentes, com a disponibilização pública de microdados. Dispunha ainda da Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA).⁷

O exposto evidencia o significado e a dimensão atribuídos ao monitoramento e avaliação do PBF, que já conta com muitos estudos realizados sobre diferentes temáticas na área de avaliação de impactos, sendo muitos desses estudos resenhados para fundamentar análises de impactos do PBF na população beneficiária e na realidade social.⁸

Possíveis impactos do Bolsa Família na população beneficiária e na realidade social

Destacando Fragmentos Relevantes

Falar de possíveis impactos do PBF a partir de diversos estudos avaliativos que vêm sendo desenvolvidos por instituições acadêmicas e outras instituições de pesquisa e de financiamento, por órgãos gestores e implementadores do Programa e por pesquisadores independentes, implica considerar que se trata de um conteúdo complexo e diversificado, por abordar diferentes dimensões de temáticas pertinentes ao campo da pesquisa avaliativa. Ademais, há que se ressaltar que estou falando de *possíveis* impactos de um programa ao longo de seu desenvolvimento, não se constituindo, segundo a concepção de avaliação adotada, de verdades fechadas, mas de versões, de julgamentos de resultados alcançados por programas sociais, a partir de estudos realizados por uma diversidade de sujeitos com interesses, racionalidades e perspectivas metodológicas diversas.

Todavia, mesmo situando-se nesse campo de diversidade, o que verifiquei foi que os resultados dos estudos resenhados apresentam elementos que me permitiram dimensionar aspectos relevantes do que considero possíveis impactos do PBF em indicadores de pobreza e de desigualdade; indicadores de capacidade humana: educação, saúde, nutrição e segurança alimentar; trabalho de adultos e trabalho infantil; autonomia das mulheres e dinâmica econômica e social dos municípios, conforme apresentado e problematizado a seguir.

Possíveis impactos na redução de indicadores de pobreza e de desigualdade

Sobre possíveis impactos na redução de pobreza e de desigualdade social produzidos pelo PBF na sua população beneficiária e na realidade social, foram

identificados muitos estudos que procuram demonstrar significativo e contínuo declínio nesses indicadores no Brasil desde 2001 (Soares et al., 2007; Barros et al., 2007a; 2007b; IBGE, 2008a; Chedieg, 2012; Furtado, 2013; Montali, 2012; Souza e Osório, 2013). A constatação foi que, até 2014, na conjuntura brasileira, foi demarcada uma realidade de crescimento real do salário mínimo; de crescimento da renda do trabalho; de crescimento dos níveis de emprego formal; de declínio significativo da pobreza, com maior incidência na pobreza extrema e menor diminuição da desigualdade social; de estabilidade da economia e de incremento de benefícios da Previdência Social. Nesse contexto, os vários estudos referenciados procuraram identificar possíveis contribuições do PBF e de outros programas de transferência de renda para a melhoria do quadro social e econômico do período.

Para ilustrar a realidade de declínio da pobreza, da extrema pobreza e da desigualdade no Brasil, notícia divulgada no site do MDS, sob o título *Um país menos desigual*, destacou, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2014), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que a pobreza extrema caiu a 2,8% em 2014, representando quase a terça parte do percentual da população que vivia nessa condição em 2004 (7,6%), primeiro ano de efetiva implementação do PBF (Brasil, 2015; IBGE, 2015). Importante foi que a notícia ressaltou ainda, que de 2004 a 2014, a queda da extrema pobreza foi mais acentuada no caso de crianças de até cinco anos de idade, população prioritária do Plano Brasil Sem Miséria. Foi, então, registrada uma queda de 14% para cerca de 5%, acompanhada pela manutenção da tendência de queda da taxa de pobreza, que declinou para 7,3% da população, em 2014, ou seja, foi registrada uma queda da taxa de pobreza no país de quase 70% em relação a 2004.

Quando considerada a distribuição de renda no Brasil, conforme o Índice de Gini, a notícia mencionada registrou que, considerando o conjunto dos rendimentos dos domicílios, a PNAD 2014 destacou que o índice de Gini declinou de 0,535, em 2004, para 0,494 em 2014 (IBGE, 2015). Importante foi considerar que esse declínio foi impactado pelo crescimento mais acentuado do rendimento dos mais pobres, quando a parcela dos 10% mais pobres da população teve sua renda elevada em 6,2%, quase três vezes mais quando considerada a variação da renda dos 10% mais ricos, (2,1%).

Em síntese, a PNAD 2014 verificou que a redução da extrema pobreza, da pobreza e da desigualdade foi acompanhada por melhorias em indicadores de educação (elevação de anos de estudo e da taxa de escolarização, principalmente na pré-escola) e acesso a serviços (IBGE, 2015). Ademais, o consumo de bens, como

geladeira, televisão e fogão foi, praticamente, universalizado, ocorrendo ainda a elevação do número de carros e celulares e do acesso à internet, este passando de 11,0%, em 2013, para 54,4% em 2014.

Ainda em relação a possíveis impactos do PBF para diminuição de indicadores de pobreza e desigualdade, importa considerar que vários estudos destacaram que os programas de transferência de renda, prevalentes no sistema de proteção social brasileiro a partir dos anos 2000, têm contribuído para a melhoria do quadro social e econômico registrado no Brasil dos últimos anos até 2014, como mencionado acima (Barros et al., 2006; Soares, S. et al., 2006 e 2007; Soares, F. et al., 2006; Soares, Ribas e Osório, 2007; Ipea, 2008, 2009, 2010 e 2011; Souza, 2013).⁹ Reafirmando a importância dos programas de transferência de renda, estudo de Souza e Osório (2013) concluiu que o extrato extremamente pobre tem poucas condições de se beneficiar da expansão do mercado de trabalho e, em decorrência, dos aumentos do salário mínimo. Nesse aspecto, o PBF é considerado relevante para a melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, seu foco de atenção. Isso explica seu maior impacto na redução da extrema pobreza, embora não seja suficiente para tirar as famílias beneficiárias da pobreza. Isso decorre dos baixos valores monetários que o PBF transfere para as famílias, permitindo verificar que outros programas de transferência de renda, com benefício de um salário mínimo,¹⁰ apresentam impacto mais significativo na redução da pobreza. Programas massivos, como o PBF, têm potencialidade de maior impacto para redução da desigualdade (Sousa, 2013; Osório, 2013).

Possíveis impactos em indicadores de capacidade humana: educação, saúde, nutrição e segurança alimentar e nutricional

Educação, saúde e segurança alimentar e nutricional são considerados indicadores de capacidade humana, guardando estreita relação com as condicionalidades do PBF que destacam a frequência escolar de crianças e adolescentes e cuidados com a saúde de crianças e gestantes. Essas condicionalidades, segundo o discurso do programa, são apresentadas como responsabilidades a serem assumidas pelas famílias beneficiárias, objetivando maior acesso a direitos sociais para formação de capital humano gerador das condições de superação da pobreza intergeracional.

Diversos estudos avaliativos sobre o PBF ressaltam possíveis impactos do programa na educação de crianças e adolescentes, com maior destaque à elevação da frequência e à diminuição da evasão escolar. Todavia, pouco destaque é atri-

buído à contribuição do programa para a aprendizagem e a elevação da qualidade do sistema de educação no país (Brasil 2007a, 2009, 2012a; Soares, Riba e Osório, 2007; Faustino et al., 2012; Oliveira e Soares, 2012; Cecchini e Madariaga, 2011).

Sobre possíveis impactos do PBF na saúde, enquanto indicador de capacidade humana, a principal conclusão de estudos avaliativos realizados destaca a dificuldade para dimensionar efeitos do programa na saúde da população beneficiária. O que tem sido considerado é que a transferência monetária recebida pelas famílias pode vir contribuindo para melhorar o padrão da alimentação das famílias, impactando sobre a melhoria de suas condições de saúde, registrando-se, assim, a diminuição da mortalidade infantil e da desnutrição (Brasil 2007a; Suárez e Libardoni, 2007; Fapex/UFBA, 2006; Brasil, 2012b; Rasella et al., 2013). Possíveis explicações podem estar relacionadas com questões como a vacinação, já que o governo brasileiro realiza periodicamente campanhas massivas, não separando as crianças do PBF das crianças em geral. O mesmo acontece com o pré-natal, que vem sendo ampliado significativamente com a expansão da estratégia Saúde da Família,¹¹ que se destina a toda a população, com maior oferta de serviços básicos de saúde.

Quanto aos possíveis impactos em relação à segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias do PBF, estudos desenvolvidos tendem a evidenciar consenso sobre a aplicação da maior parte das transferências monetárias recebidas do PBF para a compra de alimentos, melhorando o padrão nutricional das famílias. É também destacada que a regularidade no repasse do benefício pelo PBF permite o planejamento de gastos e favorece a melhoria do padrão de consumo, pelo aumento na quantidade e na variedade dos alimentos. Em geral, estudos resenhados sobre a segurança alimentar e nutricional proporcionada pelo PBF concluem que o programa tem contribuído para que expressiva parcela da população brasileira alcance nível de segurança alimentar, embora seja considerado que famílias pobres ainda convivam com a condição de insegurança alimentar, havendo resultados mais significativos à medida que se eleva o valor do benefício monetário recebido pelas famílias (Brasil, 2007a e 2007b; Ibase, 2008; Silva et al., 2007; Priore, 2011; Florêncio, 2011; IBGE, 2010). Ademais, os estudos destacaram que maiores impactos nas condições de vida da população demandam uma política de crescimento econômico sustentável, geração de emprego e renda e redistribuição da riqueza socialmente produzida.

Possíveis impactos sobre o trabalho de adultos e o trabalho infantil

Estudos resenhados sobre possíveis impactos no trabalho de adultos destacaram como principal conclusão que, embora os beneficiários de programas de transferência de renda apresentassem inserção no mercado de trabalho aproximada a dos outros trabalhadores, em termos relativos, essa inserção era principalmente em trabalho precário, instável, de baixos salários e sem carteira assinada (IBGE, 2006 e 2008b; Brasil, 2012b). Todavia, Oliveira e Soares (2012) concluíram que os programas de transferência de renda focalizados não provocavam desmotivação ao trabalho, mas reafirmaram a tendência de inserção em ocupações precárias, instáveis e de baixa remuneração, explicando essa tendência em razão de os beneficiários desses programas apresentarem limites no nível de instrução, baixa qualificação profissional, o que é agravado pela heterogeneidade da estrutura do mercado de trabalho e pela pouca oferta de trabalho fixo com renda suficiente para garantir o sustento da família. Nesse aspecto, o PBF se apresenta como complementação da renda de muitas famílias. Outro destaque importante foi a conclusão de que esses programas não incentivavam a informalidade, entendendo que tendências entre os beneficiários do PBF por ocupar postos de trabalho informais resultavam não de preferência, mas possivelmente do fato de essa ser a única possibilidade para sua inserção laboral. Ademais, foi destacado que o acesso a uma renda mínima pode criar condições para procurar emprego e para deslocamento ao local de trabalho, além de maior poder de negociação em relação aos salários (Araújo et al., 2009; Cecchini, 2013).

Sobre o trabalho infantil, os estudos resenhados não registraram contribuição direta do PBF. O que se pode inferir é que a obrigatoriedade de a criança frequentar a escola possa contribuir para o declínio do trabalho infantil, conforme indicado pelo relatório sobre os *Indicadores do Desenvolvimento Brasileiro*, que registrou declínio significativo no trabalho infantil nas últimas décadas (Chedieg, 2012) e pelas PNADs desenvolvidas anualmente pelo IBGE, que também registram declínio no trabalho infantil no Brasil.

Possíveis impactos sobre a autonomia das mulheres

Impactos do Bolsa Família sobre a autonomia das mulheres vêm sendo uma temática largamente considerada, visto que a mulher é a responsável legal preferencial das famílias beneficiárias. Isto sob a justificativa de que a mulher é a pessoa da família que tende a fazer melhor uso da renda e que melhor direciona o dinheiro recebido dos programas para o bem-estar do núcleo familiar, princi-

palmente das crianças (Suárez e Teixeira, 2006). Nesse aspecto, diversos estudos têm destacado que a titularidade dos recursos atribuída à mulher tem contribuído para seu *empoderamento*, para sua maior autonomia decisória na família e maior visibilidade na comunidade, relacionando a administração dos recursos recebidos pela mulher com questões de gênero no interior da família. Ainda, esses estudos têm destacado, entre outras, as seguintes conclusões: maior visibilidade das beneficiárias como consumidoras, por deter maior poder de compra, atribuindo-lhe maior acesso ao crédito; maior possibilidade de consumir, associada a status e ao acesso a uma renda mínima, significando ascensão social e realização de pequenos projetos; afirmação da autoridade e autonomia das mulheres no espaço doméstico; mudanças da percepção das beneficiárias sobre si mesmas; elevação de sua autoestima e sua autopercepção como cidadãs (Medeiros, Britto e Soares, 2007; Suárez e Teixeira, 2006; Fapex/UFBA, 2006; *Ibase*, 2008; Rêgo e Pinzani, 2013). Ainda mais, o acesso a uma transferência monetária foi visto como contribuindo para o exercício do cuidado da educação e da saúde dos filhos, além de contribuir para ampliar os espaços pessoais de liberdade, com maior possibilidade de autonomização da vida em geral. Todavia, as análises sobre possíveis impactos do PBF para autonomia da mulher têm escamoteado a realidade que evidencia significativo aumento de atribuições direcionadas à mulher na família, sobretudo, responsabilizando-lhe pelo cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde demandadas com relação às crianças e adolescentes, com consequente sobrecarga e com responsabilização pelos êxitos e fracassos do grupo familiar.

Possíveis impactos na dinâmica econômica e social dos municípios

Possíveis impactos dos programas de transferência de renda na dinâmica econômica e social dos municípios têm merecido pouca atenção nos estudos avaliativos dos programas em implementação na América Latina e Caribe (Silva, 2014). Todavia, alguns estudos relevantes nessa dimensão foram desenvolvidos sobre o PBF. Esses estudos demonstraram um conjunto de possíveis impactos do programa na realidade dos municípios brasileiros. Todos os estudos destacaram a relevância da abrangência geográfica e populacional do programa, com sua maior concentração de atendimento na população da região nordeste, a mais pobre do país. Essa tendência vem sendo mantida durante toda a implementação do PBF nos 5.570 municípios brasileiros, atendendo a cerca de 14 milhões de famílias, com uma concentração de cerca de 50% de famílias atendidas na região nordeste.¹² Ademais, Marques (2005) e Marques e outros (2006) compararam os recursos

transferidos pelo Bolsa Família para os municípios brasileiros com aqueles transferidos pelos estados e pelo governo federal, como Imposto de Circulação de Mercadorias (ICMS), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e transferências para implementação de ações de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse aspecto, os dois estudos referenciados destacaram a contribuição dos recursos transferidos pelo PBF para dinamização das atividades econômicas locais, concluindo também que, nos municípios menos desenvolvidos e com menor receita, maior é a importância relativa dos recursos transferidos pelo PBF.

Estudos da Fapex/UFBA (2006) e Jesus (2011) abordando possíveis impactos do PBF sobre a realidade econômica e social dos municípios destacaram os seguintes impactos: incremento nas vendas do comércio local após a implantação do PBF com aumento do número de consumidores; maior variedade e quantidade de produtos comercializados; surgimento de uma nova clientela procedente da zona rural, tendo sido observado incremento das vendas nas datas do pagamento do benefício. Esses impactos produzidos no comércio local levaram a alterações na dinâmica dos negócios, como ampliação do número de empregados; criação de mecanismos de crédito pessoal, favorecidos pela tendência de os recursos recebidos pela população beneficiária do PBF permanecerem no município, com incremento, principalmente, do pequeno comércio varejista de alimentos, material escolar e vestuário infantil, gerando postos de trabalho. Essa dinâmica ampliada da economia local terminou contribuindo para elevação do PIB dos municípios e para mudanças de estilos de vida das pessoas, com novas demandas sociais por saúde, educação, habitação etc. Outra mudança registrada pelos estudos referenciados ocorreu em relação ao ciclo migratório, com deslocamento da população dos povoados para os centros urbanos dos municípios, onde se concentram o comércio varejista e as maiores oportunidades de trabalho.

O estudo de Jesus (2011), para além dos impactos econômicos apontados, identificou impactos de ordem social, mencionando algumas questões polêmicas sobre o trabalho, ao verificar a tendência de beneficiários considerarem que para permanecer no PBF teriam que manter trabalhos informais, sem carteira assinada, o que pode induzir falseamento ou omissão de informações. Expressaram também insegurança em relação ao mercado de trabalho e a pouca qualificação profissional que limita o acesso a emprego. Essa visão pode contribuir para o falseamento ou omissão de informação quando do registro das pessoas da família no Cadastro Único (CadÚnico) de programas sociais do governo federal.

A mesma autora, destacou ainda no seu estudo alguns impactos de ordem política, considerando que a grande maioria dos municípios brasileiros é de pequeno e médio porte, marcados por traços culturais de viés oligárquico e tradicional, tais como relações locais clientelistas, coronelistas, patrimonialistas e personalistas, o que termina sendo agravado por uma frágil participação social. Esse espaço político tende a utilizar-se das relações de favorecimento enquanto componente natural da política. O importante é que Jesus (2011), embora identificando esse contexto político desfavorável, percebeu, na sua pesquisa empírica, que o desenho do PBF parece vir desencorajando as relações clientelistas e de favor em relação ao programa. A autora pontuou que a transferência direta, em conta bancária, do benefício monetário para o representante legal das famílias, vem atribuindo certa autonomia em relação aos políticos locais. Ainda no campo político, entretanto, Jesus (2011) identificou fragilidade do controle social do PBF na maioria dos municípios. O controle social é largamente assumido pelos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), que são sobrecarregados e marcados por vícios desde a sua constituição, com influência do poder político local na indicação dos integrantes dos referidos conselhos, mesmo quando estes representam a sociedade civil, além de limites de condições estruturais para financiamento e falta de capacitação dos conselheiros.

A seguir, são apresentadas algumas reflexões de caráter conclusivo, tendo como foco de atenção uma análise de possíveis impactos do PBF sobre sua população beneficiária e a realidade social na perspectiva de dimensionar esses impactos em relação aos objetivos imediatos e os objetivos estratégicos do PBF.

Conclusão

Em consonância com o referencial teórico adotado, as análises desenvolvidas reafirmaram a complexidade e a dificuldade para dimensionar impactos de um programa social, daí a opção de apresentá-los como *possíveis* impactos. Isto porque programas sociais, em particular o PBF, podem produzir efeitos diretos e indiretos, previstos e não previstos, na população alvo, podendo extrapolar para a população em geral e para a realidades social, econômica e política, conforme foi demonstrado em relação ao PBF, programa que articula benefício monetário com um conjunto amplo de ações complementares ou benefícios não monetários. Além disso, o PBF é implementado em realidades diferenciadas, em municípios de diversos portes, de níveis diferentes de desenvolvimento, situando-se em contextos onde outros programas e ações também podem ser implementados. Isso

significa que não se pode atribuir diretamente a um programa social mudanças duradouras e significativas, ou mesmo imediatas. Podemos falar de *indícios ou possibilidades* de os impactos identificados nos estudos avaliativos apontarem relação do programa avaliado e de outras ações desenvolvidas no âmbito da proteção social com mudanças ocorridas na sociedade (Silva, 2013: 68).

Em termos conclusivos, os estudos avaliativos resenhados permitiram identificar e compreender alterações nas condições imediatas de vida do público beneficiário do Bolsa Família, contribuindo para:

- a) diminuir a pobreza monetária, principalmente a extrema pobreza e, em menor nível, a desigualdade social;
- b) produzir mudanças na educação, elevando a frequência e diminuindo a evasão escolar, sem alterar, contudo, o nível de desempenho dos estudantes;
- c) produzir mudanças na saúde, levando crianças para as campanhas de vacinação e para o controle de peso e as gestantes para o pré-natal;
- d) diminuir a mortalidade infantil, mas não garantindo o atendimento à saúde integral como um direito;
- e) incrementar a segurança alimentar, no que se refere à quantidade e variedade de alimentos consumidos pelas famílias, até tirando algumas famílias da insegurança alimentar;
- f) proporcionar maior autonomia da mulher na família e na sociedade, embora tenha ampliado suas responsabilidades e tarefas familiares;
- g) dinamizar as economias de pequenos municípios.

No trabalho, foi verificado que, mesmo que o PBF não incentive o não-trabalho ou o trabalho informal, este trabalho informal, precário, instável e mal remunerado, no entanto, é o espaço ocupado pelos beneficiários do PBF.

Esses são impactos importantes na vida das famílias inseridas no PBF e na realidade social a sua volta, mas reconhecidamente são insuficientes para alterar substancialmente as condições de pobreza em que vivem, o que demonstra a insuficiência no alcance de objetivos *estratégicos* do programa. Os resultados dos estudos referenciados no decorrer do texto e outros estudos que já desenvolvemos autorizam inferir que o Bolsa Família, enquanto o maior programa de transferência de renda em implementação no Brasil e na América Latina, não vem conseguindo impactar para além da melhoria das condições imediatas da vida das famílias beneficiárias, limitando-se, essencialmente, a alterar indicadores de renda, taxa de matrícula e frequência ao sistema de ensino formal, diminuição da evasão escolar, incremento do número de controles médicos pediátricos e/ou

ginecológicos, contribuindo para melhorias pontuais e imediatas de condições de vida das famílias. Mesmo assim, apresentam relativa sustentação somente enquanto as famílias estão inseridas no programa (Silva, Carneiro e Lima, 2015). Sobre as famílias egressas, na maioria dos casos, o que tem sido identificado são retrocessos, mesmo nas condições imediatas de vida das famílias.

Consequentemente, os objetivos estratégicos, que consistem em retirar famílias da situação de pobreza e melhorar seu bem-estar em questões básicas, significando mudanças duradouras e de longo prazo, não vêm sendo objeto de intervenção nem de avaliação do PBF. No entanto, cabe reforçar que mudanças mais profundas não podem ser atribuição de um único programa social. Essas mudanças demandam, essencialmente, articulação de programas sociais com medidas macroeconômicas de geração de emprego e redistribuição de renda.

-
- 1 Esse artigo contém resultados parciais de estudos desenvolvidos com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), entidade do Governo brasileiro, voltada para a formação dos recursos humanos.
 - 2 Disponível em www.gaepp.ufma.br.
 - 3 Esse Procad foi financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).
 - 4 Esse Procad foi financiado pela Capes e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).
 - 5 Em levantamento bibliográfico realizado por Silva (2015) sobre estudos de egressos do Bolsa Família no Maranhão, só foram identificados dois estudos no campo específico da temática: Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. *Estudo sobre o Perfil das Famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do Programa Bolsa Família em decorrência do processo de revisão cadastral*. Brasília: Sage/MDS, 2014 (Sumário Executivo); NEVES, Márcia Emília Rodrigues. *Proteção Social?! Bolsa Família e Trajetórias Sociais de Egressos*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

- 6 O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi transformado em 2017, no âmbito do Governo Temer, em Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), posteriormente em Ministério do Desenvolvimento Social, retornando à sigla MDS.
- 7 As informações acima encontravam-se no site do MDS (Disponível em www.mds.gov.br. Acesso em 25 fev. 2015).
- 8 O Bolsa Família vem sofrendo significativas alterações no seu desenvolvimento a partir de 2016, quando assume o governo brasileiro o vice-presidente da República, Michel Temer, em decorrência do afastamento da presidente Dilma Rousseff. As alterações no maior programa de transferência de renda no Brasil, com significativa redução do número de famílias atendidas, situam-se no contexto do desmonte de direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, com conseqüente redução das políticas sociais e de todas as medidas de proteção social aos pobres. Conforme informa o site do PBF, acesso em 20 de julho de 2017, de 14.053.368 famílias beneficiárias quando o governo Temer assumiu, em julho de 2017, esse número já era de 12.740.610, com redução de 2.312.778.
- 9 Essa realidade vem sendo alterada no Brasil a partir de 2014, quando o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro só cresceu 0,02%, atingindo crescimento negativo de 4% em 2015, situação que continuou em 2016, com a manutenção do PIB negativo, elevada inflação, crescente aumento do desemprego e declínio da renda do trabalho, conseqüentemente com restrições de ações sociais desenvolvidas pelo governo federal, no contexto de profundo ajuste estrutural.
- 10 É o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e a pessoas com deficiências que impossibilitem o trabalho, desde que vivam em famílias com renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e o Seguro Social Rural destinado a pessoas que comprovem inserção como trabalhador rural.
- 11 A estratégia Saúde da Família é um programa do governo federal voltado para atendimento massivo da população em ações básicas de saúde, implementado em quase todos os municípios brasileiros.
- 12 Em dados acessados em 22 fev. 2016 (www.mds.gov.br), o Bolsa Família atendia a 13.969.391 famílias, sendo que 50,3% dessas famílias viviam na Região Nordeste.

Referências bibliográficas

- AGUILAR, Maria José e ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Trad. Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ALONSO, Jose Pablo Bentura e GARRIDO, Maria Laura Vecinday. La Evaluación Tautológica de los Programas de Transferência de Renta Condicionada. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 17, n. 1, jan./jun. 2013.
- ARAÚJO, Cleonice Correia et al. Relação entre pobreza e trabalho no Brasil: expressão de seus dilemas na Política de Assistência Social. In: *Jornada Internacional de Políticas Públicas*. São Luís, nº 4, 2009. *Anais...* São Luís: PPGPP/UFMA, 2009.
- BARROS, Ricardo Paes de et al. A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, nº 1256, jan. 2007a. Disponível em www.ipea.gov.br. Acesso em 10 jun. 2013.
- _____ et al. A queda recente da desigualdade de renda no Brasil. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, nº 1258, jan. 2007b. Disponível em www.ipea.gov.br. Acesso em 10 jun. 2013.
- _____ et al. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, nº 1203, ago. 2006. Disponível em www.ipea.gov.br. Acesso em 10 jun. 2013.
- BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: _____. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de orientações e legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único*. Brasília: 2012a.
- _____. Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing. *Pesquisa para avaliação do impacto dos programas sociais administrados pelo MDS no Vale do Jequitinhonha – MG*. Brasília: 2009. (Sumário Executivo). Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pg_principal.php?url=programa_new. Acesso em 10 jun. 2013.

Avaliação qualitativa e redução da pobreza: o caso de Oportunidades no México

Mercedes González de la Rocha

O artigo aborda as experiências da avaliação qualitativa do Programa Oportunidades, realizadas no período que compreende os anos 1999-2008, com a finalidade de refletir sobre sua incidência na operação do programa. Estas avaliações foram pioneiras no campo da avaliação no México. A análise se centra em algumas das mais importantes modificações do programa sugeridas pelas avaliações qualitativas para melhorar sua operação e, com isto, aproximar-se do cumprimento dos seus objetivos.

Uma das principais características das avaliações qualitativas foi o caráter etnográfico: as investigações foram realizadas por um grupo de antropólogos para analisar as mudanças observáveis, produzidas nas comunidades e nos lares beneficiários, em diferentes momentos de sua exposição ao programa. A partir de perguntas teoricamente informadas, foram desenhadas estratégias metodológicas segundo o objetivo de cada uma das avaliações. Mediante trabalho de campo nas localidades de estudo ao longo de várias semanas ou meses, fizemos a coleta de informação etnográfica detalhada sobre a vida das famílias beneficiárias do programa e não-beneficiárias, com a finalidade de contar com os elementos necessários para uma análise comparativa entre umas e outras. Em algumas ocasiões se tratou de avaliações diacrônicas que implicaram o seguimento do mesmo universo estudado em diferentes momentos, com a ideia de coletar evidências que nos permitissem analisar a mudança (na renda, na organização social do lar ou no consumo, por exemplo) desde uma perspectiva dinâmica e processual.

Introdução

As avaliações da política pública têm proliferado e formam um consolidado campo de análise e reflexão. No caso mexicano, as avaliações do programa Pro-

gressa-Oportunidades iniciaram este auge ao final da década de 1990. Em 2004, a Lei de Desenvolvimento Social estabeleceu a obrigatoriedade da avaliação para todos os programas sociais. No ano de 2005, foi criado, no México, o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (Coneval), organismo público descentralizado da Administração Pública Federal com autonomia e capacidade técnica para normatizar e coordenar a avaliação da política social e para estabelecer os direcionamentos e critérios para a definição e medição da pobreza. No México, se construiu uma cultura da avaliação, processo que foi iniciado com as avaliações contratadas pela Progresa desde seus primeiros anos de operação e que tem sido fortalecido com as ações de coordenação do Coneval.

Aqui, se discute a incidência das avaliações da política pública, com especial interesse nas avaliações qualitativas de impacto do programa Oportunidades.¹ Discute-se o impacto do programa entre a população beneficiária, comparada com a não-beneficiária, considerando que o objetivo é a interrupção do processo de transmissão intergeracional da pobreza.² A análise do impacto (e a temporalidade do mesmo: curto, médio e longo prazo) é relevante para avaliar os alcances e as limitações de um programa que pretende realizar ações no presente para provocar mudanças substanciais no futuro. Trata-se do exercício que ponderará se o programa atingiu seu objetivo ou está em processo de atingi-lo. A incidência não é um resultado imediato; é o resultado de um processo de médio e longo prazo, no qual as ações públicas e a investigação são realizadas de forma quase simultânea para que a avaliação informe o programa sobre a eficácia de suas ações, para que sejam ainda submetidas ao escrutínio da investigação, indagando, por sua vez, sobre sua pertinência e resultados. *Medir os efeitos das ações públicas, portanto, é um insumo necessário para transformar a realidade*, para que estas ações atinjam seus objetivos.

As avaliações qualitativas: 2000-2008

As primeiras avaliações qualitativas (de 1999 a 2001) tiveram o objetivo de averiguar se a seleção das famílias pobres tinha sido correta e se os apoios e serviços eram recebidos a tempo e em forma pelos beneficiários. Por isto, se centraram, sobretudo, em problemas de incorporação e de operação (de corte imediato). Nos anos de 2001 e 2002, uma das avaliações mais interessantes foi realizada: um estudo diacrônico para ponderar as mudanças que o programa estava gestando nos lares beneficiários. O trabalho de campo realizado em 2002 teve a particularidade de ser um seguimento dos casos estudados em 2001 – o estudo basal – que

tinha incluído lares semiurbanos recém-incorporados ao programa (que ainda não começavam a receber os apoios, dada sua muito recente incorporação). Desta forma, existiram dois eixos comparativos no estudo: o eixo temporal, que teve a finalidade de analisar a mudança ao longo do ano de exposição das famílias ao programa. As famílias beneficiárias e não beneficiárias mas semelhantes às primeiras foram analisadas, com a finalidade de observar o efeito da exposição nas famílias beneficiárias, comparadas com seus pares de não beneficiárias. A análise se baseou no registro das mudanças em estrutura doméstica, divisão do trabalho, níveis de renda, padrões de consumo e outros de um ano ao seguinte. Mesmo que um ano seja insuficiente para falar sequer do impacto de médio prazo, a partir dessa avaliação surgiu o interesse no impacto diferencial do programa Oportunidades, segundo o tempo de exposição (Cf. Escobar e Rocha, 2002a e 2002b).³

Uma avaliação posterior, realizada em 2003 (Escobar e Rocha, 2005a), voltou a ser de *corte imediato*, nesta ocasião em cidades com uma população entre 50.000 e um milhão de habitantes, onde o programa tinha iniciado sua operação em âmbitos urbanos. Este estudo mostrou a necessidade de explorar as particularidades das cidades e as especificidades das famílias pobres urbanas para o efetivo funcionamento do programa nestes contextos. Por exemplo, a maior participação das mulheres no emprego e suas (negativas) consequências no cumprimento das corresponsabilidades, as maiores distâncias que os habitantes urbanos devem percorrer para chegar à clínica ou os maiores custos de oportunidade da educação. Dado que os beneficiários tinham somente uns meses (de seis a dez meses) de exposição ao programa e porque neste caso não tinha sido realizado um estudo basal (como tinha sido o caso da avaliação realizada em 2001-2002), procurou-se analisar as mudanças imputáveis ao programa, através de técnicas retrospectivas nos lares beneficiários e mediante comparações entre lares beneficiários e não-beneficiários (os mais semelhantes entre si quando o programa selecionou os primeiros).⁴

Em 2004, realizamos uma avaliação de impacto de médio prazo com lares de comunidades rurais chamadas “de primeira fase”; esses lares tinham sido incorporados ao programa em 1997 (Cf. Escobar e Rocha, 2005b). A intenção era averiguar se a exposição de sete anos (a máxima naquele momento) dava lugar a mudanças mais evidentes que as observadas nos estudos dos anos anteriores (em educação, saúde e alimentação), em comunidades e lares de exposição de curto prazo). Interessava, particularmente, averiguar as atividades dos jovens que cursavam o sexto ano de primária, no momento que seus lares de origem foram

incorporados ao programa (alunos que, em 2004, podiam ter terminado o curso). Esta foi, portanto, a primeira avaliação que explorou o impacto do Oportunidades na segunda geração (população-foco de maior interesse para este programa) e daí sua importância especial. Além disso, o programa solicitou a avaliação de dois novos esquemas: o Esquema Diferenciado de Apoios (EDA) e a Plataforma de Jovens com Oportunidades (PJO).⁵ Tanto o EDA como a PJO são esquemas de *graduação* ou portas de saída do programa. O EDA foi objeto de uma investigação muito mais sistemática e profunda durante o ano seguinte (avaliação realizada em 2005, cf. Escobar, Rocha e Cortés, 2005).

Ao longo do ano 2006, realizou-se uma análise profunda dos materiais etnográficos acumulados entre os anos de 1999-2005, com a finalidade de produzir um balanço dos resultados de avaliação, com atenção especial ao impacto das ações do programa na vulnerabilidade dos lares (Rocha, 2006). Os resultados desta análise apontam, com veracidade, que os fatores e os processos de vulnerabilidade são diferentes ao longo do ciclo doméstico familiar e que o impacto do programa varia segundo o tempo de exposição e segundo a etapa do ciclo doméstico na qual a família iniciou seu processo como beneficiária.

Variável etnicidade

A avaliação dos anos de 2007 e 2008 é uma das mais complexas. Neste caso, tratou-se de uma avaliação de impacto de longo prazo mediante a análise de lares beneficiários em comunidades “de primeira fase” (incorporados em 1997) e a comparação com seus similares não-beneficiários. O impacto de longo prazo foi novamente explorado na segunda geração e, nesta ocasião, com melhores resultados, com jovens que tinham entre 8 e 10 anos e cursavam o terceiro ou o quarto ano do ensino fundamental, quando seus lares foram incorporados ao programa. Essas crianças, no presente estudo etnográfico, eram jovens entre 19 e 21 anos. Foram levados em consideração os processos que, ao longo de suas vidas, os tinham levado até a situação então atual, onde muitos deles estavam inseridos no mercado de trabalho ou já tinham iniciado seus ciclos reprodutivos. Interessou particularmente conhecer detalhadamente suas trajetórias educativas e ocupacionais e indagar se o investimento em *desenvolvimento humano* se via refletido em melhores empregos e na postergação das uniões e da maternidade/paternidade. Ademais, *pela primeira vez, foi introduzida a variável etnicidade*. Como nas avaliações anteriores, foram selecionados lares beneficiários e não-beneficiários, mas, nesta ocasião, cada um desses dois grupos devia ter proporções iguais de lares

indígenas e mestiços.⁶ Mediante estudos de caso detalhados e ricos em materiais etnográficos, foram analisados quatro tipos de lares para averiguar suas diferenças e se o programa produz ou não um impacto desigual: 1) lares de famílias indígenas beneficiárias de longo prazo; 2) lares de famílias indígenas não-beneficiárias; 3) lares de famílias mestiças beneficiárias de longo prazo; 4) lares de famílias mestiças não-beneficiárias (ver os trabalhos de Agudo, 2008; Sariego, 2008; Sánchez, 2008 e Rocha, 2008).

Conhecer o impacto diferencial, segundo a etnicidade dos beneficiários, se converteu na tarefa fundamental desta última avaliação. Segundo a hipótese de partida, o impacto seria menor entre os lares indígenas que entre os mestiços (Rocha, 2007). Quatro equipes de antropólogos realizaram o trabalho de campo em doze microrregiões etnicamente diversas, em quatro estados do país (Chihuahua e Sonora, no norte, e Oaxaca e Chiapas no sul do país), durante quase quatro meses contínuos.⁷ Foram realizados quase duzentos estudos de caso de lares (beneficiários indígenas e mestiços e não-beneficiários indígenas e mestiços) e foi coletada abundante informação sobre a operação do programa nestas regiões. Esta investigação teve dois tipos de resultados. Por um lado, os relativos aos problemas que eram provenientes da interface cultural entre operadores do programa e beneficiários indígenas e, por outro, os surpreendentes resultados de impacto do programa quando o mesmo se pondera mediante as trajetórias educativas de crianças e jovens expostos ao programa vs. os não-beneficiários. Entre os principais resultados desta investigação, é possível citar os seguintes: efetivamente, observamos um impacto diferencial, mas diferentemente da hipótese de partida, o impacto observado foi muito maior entre os indígenas, particularmente entre as mulheres indígenas, quando comparadas com os mestiços que mostram um impacto muito mais modesto. Em primeiro lugar, a análise mostrou que a população exposta ao programa apresenta uma exposição escolar de dois anos a mais que a não-exposta e um diferencial intergeracional de mais de cinco anos, enquanto esta diferença é somente de três anos entre a população não exposta ao programa. Na geração dos pais, há claramente dois tipos de desigualdade: a étnica e a de gênero, sempre a favor dos mestiços e dos homens. Na geração dos filhos, a situação muda radicalmente: 1) a brecha de gênero se inverteu a favor das mulheres e diminuiu no caso dos homens (mesmo que levemente a favor dos mestiços), em lares beneficiários; 2) a brecha étnica se inverteu a favor das indígenas (entre as mulheres) em lares beneficiários; 3) a brecha étnica se inverteu a favor das indígenas (entre as mulheres) em lares beneficiários; 4) a brecha étnica persiste nesta geração entre a população não exposta ao programa.

Dado que um dos objetivos do programa é a postergação da idade de inserção no mercado de trabalho mediante o alargamento das trajetórias educativas, resulta significativamente que uma alta porcentagem de jovens de ambos os sexos de lares beneficiários (entre 15 e 25 anos) declara o estudo como sua ocupação principal. Além disso, entre os jovens de ambos os sexos expostos ao programa, há uma porcentagem importante de indivíduos que não concluiu sua trajetória educativa: indígenas homens (26,6%); indígenas mulheres (28%) e entre as mulheres mestiças (32,7%).

O maior impacto sobre as meninas e as mulheres jovens é o resultado de uma ação afirmativa do próprio programa (que favorece as meninas e adolescentes mulheres através de montantes mais altos dos apoios educativos). Contudo, não existe, nem tem existido nada equivalente em relação à desigualdade étnica (indígenas/mestiços) e, de fato, o programa nunca pareceu – em seu desenho nem durante os primeiros 10 anos de operação – adotar uma perspectiva multicultural que tentasse diminuir os déficits acumulados das populações indígenas.

Incidência das avaliações qualitativas

A incidência (impactos políticos) destas investigações é observada nas mudanças do desenho ou na forma de operação de alguns dos componentes como resultado do diálogo entre os operadores do programa e os avaliadores. Cabe enfatizar que as avaliações qualitativas – pelo menos as dirigidas por Escobar e González de la Rocha – chegam a ser realizadas com um pouco menos de 5% do orçamento dedicado à avaliação do Progres- Oportunidades. Mesmo que o programa tenha provocado mudanças importantes como consequência das avaliações quantitativas (especialmente mediante as análises realizadas pelos especialistas em nutrição), a maioria das modificações foi estimulada pelas avaliações qualitativas (Steta, comunicação pessoal).⁸ Isto demonstra que um orçamento muito menor teve que ser destinado à análise e obtenção dos resultados de investigações rigorosas, teoricamente enraizadas, pertinentes e úteis ao programa.

As recomendações, de acordo com os resultados obtidos de cada avaliação, foram numerosas, algumas de índole geral, muitas específicas a problemas também específicos (como a incorporação em diferentes tipos de localidades rurais, semiurbanas e urbanas, entre outros). De forma geral, é claro que o programa não atendeu muitas das recomendações, agindo com base em outras recomendações, algumas vezes. Entre as não atendidas, por exemplo, se pode citar as recomendações sobre a incorporação ao programa de população indígena em comunidades

rurais de alta marginalização na avaliação realizada no ano de 2000, em diferentes comunidades.⁹ Ou seja, a incidência das pesquisas não é nunca automática, nem absoluta. Cada mudança em um programa exige recursos que nem sempre existem; ainda, cada mudança é o resultado de um complexo e, em ocasiões, de conflituoso diálogo entre o avaliador e os funcionários que tomam as decisões no programa. Em outras palavras, frequentemente, os avaliadores não conseguem convencer os que operam o programa da necessidade de converter as recomendações em ações. Não obstante, se apresentam os temas nos quais as avaliações qualitativas tiveram clara incidência e algumas das conclusões a esse respeito:

1. o conhecimento produzido pelas avaliações – resultados positivos em educação, saúde e alimentação – foram um elemento-chave para garantir a continuidade do programa;
2. as avaliações que se centraram em avaliar os processos de incorporação (2000, 2001, 2003) mostraram a exclusão de lares que necessitavam do programa por diversas razões e foram úteis para que o programa pudesse realizar mudanças no processo de incorporação;
3. as avaliações contribuíram com informação e análise necessárias para a discussão de temas centrais sobre o desenho e a operação do programa, por exemplo, as diferenças entre os contextos rurais e urbanos e a necessidade de operar de forma diferenciada;
4. por outro lado, as avaliações têm contribuído para a discussão atual sobre a diferenciação das bolsas entre cidade e campo;
5. a importância de apoiar os jovens em sua transição à educação superior foi também um elemento que as avaliações enfatizaram e que, sem dúvida, forma parte dos planos atuais para a modificação da operação do programa;
6. “o modelo de avaliação de Oportunidades tem sido um dos elementos de desenho mais destacado do programa. Também tem influenciado a formação do sistema de avaliação mexicano” (Yaschine, comunicação pessoal);
7. as avaliações qualitativas introduziram o conceito de vulnerabilidade (e toda a bagagem teórica que o sustenta como conceito) às discussões do impacto do programa Oportunidades. Foi muito útil e pertinente centrar a análise nas mudanças da organização social e econômica dos grupos domésticos, nas suas respostas ante a mudança e nas oscilações de bem-estar que têm lugar em paralelo a processos externos (mudanças no mercado ou o início de programas sociais como Oportunidades, por exemplo) e internos (mu-

danças na estrutura doméstica e na divisão do trabalho ao longo do ciclo doméstico);

8. o enfoque nos ativos e na vulnerabilidade tem sido pertinente para analisar e entender os processos de mudança que são o resultado da interação dos recursos dos lares e as possibilidades de convertê-los em ativos nas estruturas de oportunidades (Moser, 1996; Kaztman, 1999).

Vulnerabilidade

À medida que nós, antropólogos, registrávamos em nossos diários de campo as dinâmicas domésticas e nossas observações sobre as mudanças que Oportunidades provocava na vida dos indivíduos, nos lares e nas comunidades, o conceito de vulnerabilidade foi ganhando visibilidade. A incidência mais clara das análises sobre noções de vulnerabilidade teve lugar quando as avaliações qualitativas sobre o Esquema Diferenciado de Apoios ou as portas de saída (também chamados mecanismos de graduação) mostraram que o trânsito ao EDA fazia com que os lares se vissem forçados a fazer uso de práticas típicas das respostas às crises econômicas (Rocha, 1991 e 1994) e havia um recrudescimento da vulnerabilidade. Como resultado desta análise, o programa decidiu manter os lares de idosos no esquema tradicional (não os transitar ao EDA como tinham planejado) posto que a velhice é, de acordo com nossos estudos, um dos fatores mais claros de vulnerabilidade (associada com problemas de saúde e enormes dificuldades para a geração de renda). Os mecanismos de saída como o EDA foram postergados pelo programa até haver certeza de que os beneficiários não deixassem de contar com esses esquemas em processos de deterioração de bem-estar e situações de alto risco. A noção de vulnerabilidade social entrou no vocabulário da política social e guiou pelo menos algumas de suas ações.

Crucialmente, a avaliação realizada no ano de 2008 foi a chave para entender que o programa exige um modelo diferente para zonas indígenas. Mesmo que os resultados tenham sido surpreendentemente positivos (um enorme impacto nas mulheres indígenas, como mencionado em parágrafos anteriores), foram feitas observações muito críticas sobre a operação do programa em regiões indígenas e sobre as falhas que, em nossa opinião, deviam ser resolvidas. Recomendamos melhorar o sistema de incorporação de beneficiários em regiões caracterizadas por assentamentos dispersos e de difícil acesso, levar em consideração os governadores indígenas (por seu conhecimento das regiões e da população) e atender os problemas que surgiram da interface cultural (linguísticos, de respeito, de tra-

tamento), que são obstáculos e, em muitas ocasiões, impossibilitam a realização dos trâmites necessários de incorporação, desligamentos de membros falecidos, mudanças de domicílio etc., que estão na base de muitos problemas entre os beneficiários e o programa (mas com claras consequências negativas para os primeiros).¹⁰ De concreto, afirmamos que o impacto seria maior se jovens indígenas bilíngues fossem contratados e capacitados (dentre jovens que tinham terminado a educação média superior) para que agissem como promotores e operadores locais do programa.

A incidência dos resultados dessa avaliação apareceu com clareza em um documento oficial do Oportunidades (Sedesol, 2011) no qual as novas ações do programa são comunicadas em relação ao atendimento da população indígena. Neste documento se enfatiza o impacto encontrado através da avaliação realizada pelo Ciesas, relacionada às conquistas nas trajetórias educativas das mulheres indígenas beneficiárias (como os acima indicados). Não obstante, reconhece-se também o indicado por esta avaliação em relação às barreiras linguísticas e se propõe um novo modelo de atendimento: “Para atender a população indígena, em particular as comunidades em seus pontos de concentração, o Oportunidades detectou a necessidade de contar com pessoal especializado para o atendimento das famílias beneficiárias indígenas em sua língua materna” (Sedesol, 2011). Assim, com o objetivo de melhorar o atendimento e a comunicação, em 2010, o programa contratou 160 promotores bilíngues como parte de uma nova estratégia de atendimento sob a premissa de que o atendimento na língua materna possibilita uma orientação efetiva e o aproveitamento de todas as vantagens e benefícios que o programa oferece. Para tanto, o programa iniciou ações de certificação de pessoal operativo em línguas maternas indígenas.

Conclusões

As avaliações qualitativas tiveram sucesso em dois diferentes planos: em primeiro lugar, contribuíram para o reconhecimento da pobreza no México, de fatores de vulnerabilidade social, estratégias de reprodução familiar e respostas domésticas e familiares comuns à mudança social e econômica, a partir da criação do programa. Em segundo lugar, as avaliações qualitativas foram efetivamente recebidas, apesar de conter uma boa dose de indicações críticas, pelos responsáveis em desenhar novos componentes e instrumentalizá-los.

A incidência que as avaliações qualitativas de 2000 a 2008 tiveram não teria sido possível sem dois ingredientes fundamentais: 1) a abertura dos funcionários

que naqueles anos estiveram à frente do programa – como Coordenadores Nacionais e como Diretores Gerais de Avaliação e Planejamento –, sua disponibilidade para o diálogo e o desejo, sobretudo, de melhorar as ações do programa; e 2) o rigor e a qualidade das avaliações. Se as avaliações qualitativas que Escobar e eu mesma realizamos não estivessem cimentadas numa estratégia metodológica sólida, por exemplo, nossos estudos não teriam passado de “anedotas interessantes” ou “relatos curiosos”. Desde as avaliações realizadas em 1999 e 2000 e, com muito mais naturalidade e força, durante as avaliações subsequentes, sempre existiu um esforço para não simplesmente “coleccionar histórias” em nossas pesquisas de campo, mas tomar cuidado com cada decisão e cada passo no que se refere ao método de investigação. Como Rubalcava (2008) propõe, *a metodologia não é uma lista de regras, mas um acervo de princípios*. Sem estes princípios e o esforço cotidiano em nossas pesquisas, nossas avaliações não teriam sido levadas em consideração ou sua incidência teria sido menor.

-
- 1 O Programa Oportunidades, antes Progresá, é um programa de transferências de renda condicionadas (PTRC) que existe no México desde 1997. Mediante apoios em dinheiro (apoio alimentício, apoio educativo em forma de bolsas para cada criança e jovem que frequente a escola desde o terceiro grau do ensino fundamental até o último ano do ensino médio e, atualmente o apoio “energético” e o “Vivir Mejor” – este último para as famílias com crianças menores que ainda não frequentam a escola), pretende-se incidir no desenvolvimento humano (aumentar a escolaridade e a saúde dos beneficiários). O objetivo consiste no rompimento do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza. Estes apoios são condicionados ao cumprimento das condicionalidades: frequência da assistência à escola e às revisões médicas. Para um maior detalhamento das características do programa e da forma como têm se transformado alguns de seus componentes, esquemas e sistemas de incorporação, consulte as avaliações qualitativas de ESCOBAR e ROCHA (diversos; ver em bibliografia) e ROCHA (2006).
 - 2 A transmissão intergeracional da pobreza constitui um processo de reprodução das condições de escassez de recursos de uma geração à seguinte e que temos caracterizado da seguinte forma: num lar pobre, no qual seus membros não contam com os recursos suficientes para comer, serem educados e obter serviços de saúde, os filhos abandonam a escola em idade precoce

para deixar de ser somente consumidores e tentar gerar renda mediante a venda de sua força de trabalho (inserção trabalhista precoce). Os filhos e as filhas que abandonaram a escola em idade precoce para vender sua força de trabalho se unem e iniciam seus ciclos reprodutivos antes do término da sua segunda década de vida – em ocasiões, surpreendentemente jovens – criando, desta forma, lares com o mesmo perfil que seus lares de origem. O Programa Oportunidades pretende incidir neste fenômeno mediante apoios à educação (buscando uma exposição à escola ou trajetórias escolares de maior duração), saúde e alimentação.

- 3 Outras variáveis, evidentemente, intervieram para explicar o impacto diferencial, como pudemos observar nas diferentes avaliações realizadas de 1999 a 2008. O tipo de lar, de acordo com sua estrutura e o gênero do chefe de família, o ciclo doméstico, o número de mulheres adultas no lar, o acesso ou não a ativos produtivos e o número de crianças em idade escolar moldam o efeito que o programa pode chegar a ter (cf. ROCHA, 2006).
- 4 Não abordarei aqui os obstáculos para detectar as alterações quando se carece de um estudo basal (de um seguimento através do tempo do mesmo universo de casos). Basta dizer que nem sempre é possível realizar estudos longitudinais e que, nesses casos, a apelação à memória dos sujeitos de estudo para informar ao investigador sobre sua vida anterior ao programa é a única coisa que se pode fazer (da melhor forma possível, com os investigadores de campo mais assertivos).
- 5 O EDA começou a operar em 2004. Ao completar três anos de recebimento dos benefícios do programa, as famílias beneficiárias tinham que se submeter a um Processo de Recertificação, que avaliava novamente as condições socioeconômicas dos lares incorporados através de uma pesquisa (Encreceh, ou pesquisa de recertificação). Baseado nos resultados desta pesquisa, o programa decide manter os lares que continuam sendo elegíveis, sem alterações nos apoios (condição conhecida como *esquema tradicional*), transferir os que superaram o limiar de elegibilidade do EDA, depois de seis anos de terem sido incorporados, e eliminar os lares que eram considerados *erros de inclusão* (que ao momento da incorporação superavam o umbral de elegibilidade, mas foram incorporados por erro). As famílias transferidas ao EDA deixam de receber o apoio alimentício e as bolsas do ensino fundamental e recebem somente as bolsas da metade do ensino fundamental e médio, sem alterações das condicionalidades. Se há crianças que estão cursando o ensino

fundamental (os primeiros seis anos), não há bolsa, mas devem continuar frequentando a escola como se estivessem recebendo o apoio. Os lares sem jovens que curse os anos seguintes do ensino fundamental ou médio, casos sejam transferidos ao EDA, deixam de receber todos os apoios econômicos, mas continuam obrigados a cumprir com as condicionalidades porque, em teoria, continuam sendo lares beneficiários. O PJO, entendido como um estímulo para que os jovens estudem e terminem a educação média superior, é um esquema de pontos que os estudantes vão acumulando desde o último ano do ensino fundamental e durante o ensino médio. Os pontos se convertem em moeda nacional e são depositados em uma conta bancária e o estudante pode ter acesso a esta poupança ao término do ensino médio, com a finalidade de investi-la em uma casa, em um plano de saúde ou em seus estudos universitários. Para conhecer os detalhes deste esquema e os resultados da avaliação do mesmo e outros anos, consulte ROCHA (2006).

- 6 Aqui, mantemos o termo como usado em espanhol no México. No México, “mestiços” são os grupos não-indígenas. Presume-se que todos os não-indígenas têm uma mescla de variados elementos europeus, principalmente espanhóis e indígenas.
- 7 Tinham que ser etnicamente diversas para fazer estudos de caso de lares de famílias mestiças e indígenas que tiveram o mesmo potencial de acesso aos serviços de educação e saúde da mesma qualidade. Os lares beneficiários, de mestiços ou indígenas, deviam ser mais semelhantes – em condições socioeconômicas e ciclos domésticos – aos não beneficiários para poder comparar ambos os grupos. Os detalhes da metodologia desta avaliação, da mesma forma que no caso das avaliações anteriores, não serão apresentados em detalhes aqui, apenas uma síntese dos achados da análise de impacto (ROCHA, 2008).
- 8 Concepción Steta, diretora geral de planejamento e avaliação do Programa Oportunidades de 2005-2008.
- 9 Nesse caso, a recomendação foi incorporar toda a comunidade com um procedimento de exclusão possível em casos excepcionais (nos casos que excepcionalmente houvesse lares que ultrapassassem o umbral de incorporação ou, dito de outra forma, não fossem tão pobres como os pobres para os quais o programa está dirigido). Da mesma forma, foi sinalizada a necessidade de coordenação com o INI (Instituto Nacional Indigenista) para a incorporação da população indígena, sem alterações a respeito.

- 10 Por exemplo, quando um membro do lar morre, o fato deve ser notificado ao programa para que não se espere o cumprimento de condicionalidades por parte do (finado) indivíduo: presença na clínica, escola etc. Se as pessoas não podem, porque realmente em ocasiões é muito difícil realizar estas alterações já que o sistema não facilita, o montante dos apoios se reduz ou, em alguns casos, esse lar é desvinculado.

Referências bibliográficas

- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro. ¿Cómo se Explica el Impacto Educativo del Programa Oportunidades?: Actores, Factores y Procesos. In: ROCHA, Mercedes González de la e BERTOZZI, Stefano M.. *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A Diez Años de Intervención en Zonas Rurales (1997-2007)*, Tomo III: Reto de la Calidad de los Servicios: Resultados en Educación. 1.ed. México: Secretaría de Desarrollo Social, 2008. p. 73-169.
- ESCOBAR, Agustín e ROCHA, Mercedes Gonzáles de la. Evaluación Cualitativa del Programa Oportunidades en Zonas Urbanas 2003. In: HERNÁNDEZ, Bernardo e HERNÁNDEZ, Mauricio. *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2003*. 1.ed.. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005a. p. 293-332.
- ESCOBAR, Agustín e ROCHA, Mercedes Gonzáles de la. Evaluación Cualitativa de Mediano Plazo del Programa Oportunidades en Zonas Rurales. In: HERNÁNDEZ, Bernardo e HERNÁNDEZ, Mauricio. *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004*. 1.ed. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005b. p. 247-316.
- ESCOBAR, Agustín e ROCHA, Mercedes González de la. *Documento Final de Diagnóstico Cualitativo de Hogares Semiurbanos, Localidades de 2,500 a 50,000 Habitantes, 2001*. v.1. México: 2002a. Disponível em <http://lanic.utexas.edu/project/etext/opportunidades/2002/escobar1.pdf>. Acesso em ago. 2002.
- _____. *Evaluación Cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002, Comunidades de 2,500 a 50,000 Habitantes*. v.1. Guadalajara: 2002b. Disponível em <http://lanic.utexas.edu/project/etext/opportunidades/2002/escobar2.pdf>. Acesso em dez. 2002.
- _____. *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto a Nivel Comunitario 2000*. v.1. Guadalajara: 2000. Dispo-

nível em <http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/2000/escobar.pdf>. Acesso em 2013.

KAZTMAN, Rubén. *Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudios Sobre las Raíces de la Vulnerabilidad Social en Uruguay, Montevideo*. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Cepal, 1999.

MOSER, Caroline. *Confronting Crises. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities. Environmentally Sustainable Development Studies*, Tese, Washington, nº 8, v. XI, 1996, p.100.

ROCHA, Mercedes Gonzáles de la. Family Well-Being, Food Consumption, and Survival Strategies during Mexico's Economic Crisis. In: ROCHA, Mercedes González de la e ESCOBAR, Agustín (eds.). *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980's*. San Diego: La Jolla, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidade da California em San Diego, 1991. p. 115-127.

_____. *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*. Oxford: Blackwell, 1994.

_____. (coord.). *Procesos Domésticos y Vulnerabilidad. Perspectivas Antropológicas de los Hogares con Oportunidades*. México: Publicaciones de la Casa Chata, 2006.

_____. La Vida Después de Oportunidades: Impacto del Programa a Diez Años de su Creación. In: *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A Diez Años de Intervención en Zonas Rurales (1997-2007)*, Tomo I, Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención. Secretaría de Desarrollo Social, México: 2008. p. 125-198.

RUBALCABA, Rosa María. Presentación. In: CORTÉS, Fernando, ESCOBAR, Agustín e ROCHA, Mercedes González de la. *Método Científico y Política Social. A Propósito de las Evaluaciones Cualitativas de Programas Sociales*.1.ed.. México: El Colegio de México, 2008. p.13-25.

SEDESOL. Estándar de Atención a Población Indígena en Programas Sociales. In: SEDESOL. *Oportunidades 2011*. México: Secretaría de Desarrollo Social, 2011. p. 1-27.

PARTE IV

O desenvolvimento que mostramos ao mundo: modelos de combate à pobreza

O modelo de desenvolvimento inclusivo e de combate à pobreza que exportamos é o mesmo que vivemos?

Por que se tornou um modelo?

O que falta aprender?

Como pensar o futuro da proteção social no Brasil?

A estratégia brasileira de desenvolvimento inclusivo: o reconhecimento internacional dos seus efeitos na redução da pobreza e desigualdade

Paulo de Martino Jannuzzi

Introdução

A redução expressiva da pobreza, a superação da fome e a queda sistemática da desigualdade social são avanços sociais inegáveis no Brasil desde 2003, apontados por diversos pesquisadores e instituições de pesquisa no Brasil e no mundo, com diferentes indicadores sociais, fonte de dados e contextos territoriais. Pesquisas e relatórios sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO, em inglês), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) e outras organizações, com diferentes mandatos e orientações institucionais têm constatado mudanças sociais expressivas no Brasil nesse período, reconhecendo nas políticas sociais brasileiras aspectos meritórios a serem conhecidos por outros países.

Os avanços sociais observados não seriam, na perspectiva dessas análises, obra do acaso ou da tendência inercial do passado, do resultado natural das forças do mercado ou do *boom* das *commodities* no mercado internacional, mas de um deliberado esforço de políticas públicas desenhadas e ajustadas ao longo de vários anos para esse fim. Tampouco seria o resultado de um programa isolado como o Bolsa Família. A mudança social, observada no país no período, seria

consequência de uma combinação virtuosa de decisões políticas no campo econômico, social e institucional, que configuraram o que aqui tem sido denominado de Estratégia Brasileira de Desenvolvimento Inclusivo (EBDI). A criação de um mecanismo de redistribuição dos ganhos do crescimento do PIB na valorização real do salário mínimo, o fortalecimento das políticas sociais universais, a criação e rápida expansão de políticas redistributivas, compensatórias e afirmativas e, por fim, os avanços em termos de gestão, articulação interssetorial e coordenação federativa de políticas públicas aceleraram mudanças sociais em várias dimensões. Os efeitos desse modelo para o país já foram, em alguma medida, analisados em oportunidade anterior (Jannuzzi e Sousa, 2016), mas há evidências de que em algumas regiões e estados a combinação desses quatro vetores da estratégia tenham produzido avanços mais rápidos que em outras, sobretudo pelas diferenças de como se estruturou a “capacidade de implementação e gestão de políticas e programas”.

Este texto tem o objetivo, pois, de trazer evidências do impacto de tal modelo de desenvolvimento na redução da pobreza e desigualdade no país. Nesse sentido, o texto está estruturado em três partes, além dessa introdução e as considerações finais. Inicia-se com uma apresentação do marco de referência analítico citado – a EBDI –, passando para a apresentação dos seus efeitos sobre a pobreza e, posteriormente, sobre a desigualdade.

A estratégia brasileira de desenvolvimento inclusivo

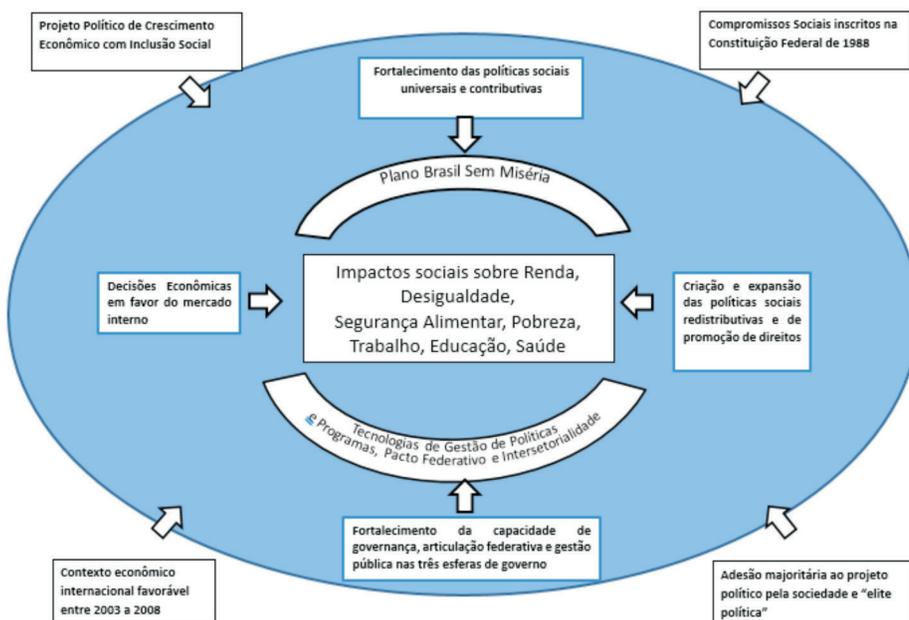
Não se pode entender a mudança social recente no país se não se tomar como quadro referencial o conjunto de decisões no campo econômico, social e institucional no país nos últimos 15 anos. Não foram o crescimento econômico, a “modernização” decorrente dele ou o somatório do progresso profissional de cada indivíduo que elevaram a sociedade brasileira a um novo patamar civilizatório no campo social. Tampouco foram, isoladamente, as políticas de transferência de renda, os mecanismos para desenvolvimento do “consumo de massa” ou o *boom* das *commodities*, como dizem os que querem fazer leituras simplistas do progresso social em países como o Brasil e outros da América Latina.

As decisões no campo econômico de criar condições para o desenvolvimento do mercado interno – por meio de investimentos públicos, consumo, criação

de emprego e aumento real do salário mínimo - e, no campo das políticas sociais, a determinação de fortalecer políticas estruturantes e de natureza universal, combinados com ações com foco equitativo, redistributivo e afirmativo, voltado a segmentos historicamente vulneráveis figuram certamente, como os vetores mais importantes no esforço do combate à fome e de desenvolvimento social, citado como referência em diversos relatórios de organismos internacionais (PNUD, 2014; OCDE, 2015 e Cepal, 2014). Ao longo da última década, no campo institucional, também devem ser registrados como mecanismos catalizadores desse processo de desenvolvimento inclusivo, o resgate da capacidade de formulação e avaliação de políticas públicas e o fortalecimento das instâncias de gestão e governança federativa dessas políticas.

Esses vetores de indução, mobilização e transformação efetiva da realidade social do país – decisões econômicas favorecendo o investimento e mercado interno; fortalecimento das políticas universais; criação e expansão de políticas sociais de natureza redistributiva e afirmativa de direitos; e o aprimoramento da capacidade de governança e gestão dos programas sociais – têm configurado o que a narrativa política oficial, e também de agências internacionais, tem denominado ou sugerido como Estratégia de Desenvolvimento Social Inclusivo (Figura 1). Como planos táticos inscritos nos planos plurianuais, alguns com denominações específicas – “Estratégia de desenvolvimento do mercado de consumo de massa”, “Fome Zero” ou “Plano Brasil Sem Miséria” – essas apostas estratégicas canalizaram os esforços do governo federal desde 2003, criando as condições para o processo dinâmico de inclusão social. Se, por um lado, o *boom* das *commodities* nos anos 2000 e o conjunto de direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 favoreceram as condições para aumento do gasto público social – de 13% do PIB antes da Constituição para 26%, em 2014 (Cepal, 2016) –, por outro a ampliação do escopo e cobertura dos programas sociais no período mais recente foi uma aposta do projeto político iniciado em 2003 e da adesão majoritária da sociedade ao mesmo por quatro termos presidenciais (ver capítulo de Débora Thomé neste livro).

Figura 1: Marco referencial para análise da mudança social no Brasil a partir dos vetores da estratégia de desenvolvimento social inclusivo.



Ainda que se argumente que esse modelo é uma idealização ex-post de um conjunto diversificado de iniciativas governamentais, nem sempre convergentes e bem-sucedidas, é com denominações próximas que os organismos multilaterais têm propagado essa “jabuticaba” político-institucional por trás dos avanços sociais no país. Como apresentado em Jannuzzi e Sousa (2016) é o que se pode depreender da leitura das últimas edições do Relatório de Desenvolvimento Humano, do PNUD; do Panorama Social da América Latina, da Cepal; e do Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo, da FAO.

Tomando a experiência brasileira em comparação com outros países – México, Colômbia ou Peru – essas organizações reconhecem que os avanços sociais foram mais intensos aqui pelo conjunto de iniciativas implementadas, seja no campo social, seja no campo econômico. Na publicação da Cepal, *Desarrollo social inclusivo*, lançado no final de 2015 por ocasião da *I Conferência regional sobre desenvolvimento social da América Latina e do Caribe*, há um reconhecimento enfático de que a existência de políticas universais na educação e saúde, de um

sistema estruturado de Previdência Social e ações de cunho redistributivo e/ou focalizado como programas de transferência de renda estariam por trás dos avanços sociais mais significativos de alguns países, como o Brasil (Cepal, 2015). Enquanto em 2013-2014 a média regional do gasto social situava-se em torno de 19,5% do PIB e 1.800 dólares *per capita*, no Brasil o gasto social já atingia quase 26% do PIB e mais de 3 mil dólares *per capita* (Cepal, 2016). Somente Uruguai, Cuba e Costa Rica teriam cifras próximas ao Brasil, ficando Argentina, Peru, Chile e México significativamente afastados, com inversão social não superior a 15% do PIB. Vale citar, também, o que está registrado no recém lançado relatório *Progresso Multidimensional: bem-estar além da renda*, lançado em junho de 2016 pelo PNUD. Um dos resultados apresentados no estudo é que *metade da queda do contingente da pobreza – e da ascensão da classe média – na América Latina e Caribe se deveu ao comportamento do Brasil*. Outra contribuição do relatório, talvez a mais original, é o perfil multidimensional do progresso social no país: de 27 indicadores sociais e ambientais analisados, o Brasil apresenta desempenho superior ao esperado pelo seu PIB per capita em 19 deles, melhor que a média latino-americana (16 em 27) (PNUD, 2016).

No *Human Development Report (HDR)* de 2011, o Brasil foi reconhecido como uma referência ao combinar crescimento econômico, política de desenvolvimento social e estratégias de mitigação de danos ambientais. No relatório seguinte, o Brasil é citado como uma referência em termos de progresso material e acesso a políticas públicas em contexto democrático. Esse é outro elemento importante quando analisamos em termos comparados o Brasil com os Tigres Asiáticos ou com outras experiências internacionais, mesmo na América Latina. O Brasil fez essas transições e esses avanços importantes em contexto democrático, diferentemente de outros países. Por fim, o *HDR* de 2014 parece se inspirar bastante no Brasil, perdendo a referência ao *mainstream* econômico internacional, muito pautado pela economia liberal: o documento advoga pela estruturação de um sistema de proteção social forte, universal, para garantir a todos o acesso à educação, saúde e outros serviços básicos protegendo, ainda, o pleno emprego.

O fato é que, na perspectiva de diversas instituições multilaterais – como registrado em documentos públicos, vale destacar, o Brasil se tornou uma referência de modelo alternativo de desenvolvimento no âmbito internacional. Ao contrário de soluções minimalistas de políticas públicas, o Brasil mostrou a viabilidade de,

no século XXI, contrapondo-se às resistências conversadoras de *think tanks* de inspiração liberal e das grandes corporações financeiras, buscar replicar o modelo civilizatório do mundo desenvolvido do século passado. Naturalmente, com muitas limitações de financiamento e fragilidades políticas, como a conjuntura pós-2015 acabou por demonstrar.

Renda domiciliar e pobreza no Brasil: 1992 a 2014

Como consequência da conjunção dos efeitos dos vetores descritos na seção anterior, a renda da população mais pobre mais do que dobrou entre 2003 e 2014 (Gráfico 1). Enquanto que no período de 1992 a 2003 a renda domiciliar per capita dos 20% mais pobres teve um aumento real de 31%, nos onze anos seguintes, a expansão foi de 113%. Na realidade, nesse último período, todos os segmentos populacionais tiveram aumento mais expressivo que o verificado no período anterior. Contudo, os aumentos reais foram tão maiores quanto menores os níveis de renda. De fato, os 20% mais ricos tiveram aumento real de 43% entre 2003 e 2014; menos da metade do que os domicílios situados entre os 40% mais pobres (1º e 2º quintis).

O aumento significativo do rendimento domiciliar da população mais pobre nos últimos anos, impactou, naturalmente, na diminuição da extrema pobreza e pobreza no país a partir de 2003, como já apontado anteriormente em Campello e Falcão (2014), analisando a série histórica de 2001 a 2013 no país. Tomando como referência as linhas adotadas para monitoramento dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria, de R\$ 70 *per capita* em junho de 2011, a extrema pobreza saiu de 13,5% da população brasileira em 1992 para 8,2% em 2003, chegando ao patamar de 2,5% em 2014. A pobreza, dimensionada como a parcela da população com renda domiciliar *per capita* de até R\$ 140, teve comportamento similar: saiu de um nível alto de 31% em 1992 para 23,6% em 2003, alcançando 7% ao final do período.

Gráfico 1 – Variação real da renda domiciliar per capita segundo quintis de renda por períodos – Brasil, 1992 a 2014.



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: Sagi/MDS. Observações: exclusive moradores na condição de pensionistas, empregados domésticos e filhos de empregados domésticos. O rendimento domiciliar *per capita* dos domicílios sem rendimentos ou sem declaração de rendimentos foi imputado conforme metodologias de reclassificação e imputação descritas nos Estudos Técnicos Sagi nº 5 e 6 de 2016. Os pesos amostrais das PNADs de 1992 a 1999 foram harmonizados com a revisão das projeções populacionais de 2013 do IBGE, conforme descrito no Estudo Técnico Sagi nº 4 de 2016. Os rendimentos estão em valores de setembro de 2014, deflacionados pelo INPC.

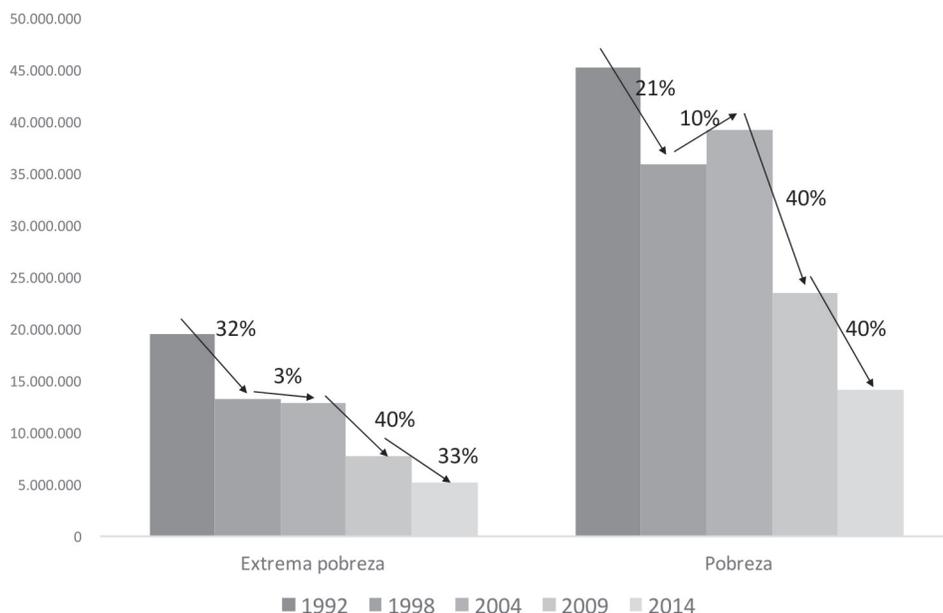
Em valores absolutos, a evolução da pobreza e extrema pobreza parece ainda mais surpreendente que os já apresentados na análise das cifras relativas. Afinal, em 22 anos, a população em extrema pobreza caiu de 22 milhões para 5 milhões; a população pobre, de 45 milhões para 15 milhões, em ritmo mais acelerado a partir de 2003 (Gráfico 2). Tanto no período de 2004 a 2009 como de 2009 a 2014, a redução da população pobre foi de cerca de 40%. No caso da população em extrema pobreza, a redução foi igualmente expressiva nos dois subperíodos: 40% e 33%, respectivamente. Tal comportamento não pode ser explicado apenas

pela conjuntura econômica, já que pela desaceleração do crescimento do emprego após a crise internacional de 2008-2009 seria de se esperar que a pobreza e extrema pobreza passariam a diminuir menos intensamente. Não foi o que aconteceu, como mostram as evidências.

O fato é que a redução da pobreza e extrema pobreza no país foi viabilizada pela conjunção do impacto dos vetores da estratégia de desenvolvimento inclusivo já elencados, e também, mais concretamente aos efeitos diretos das ações do Plano Brasil Sem Miséria (Figura 2). Em primeiro lugar, não se pode deixar de registrar o papel do salário mínimo, das aposentadorias, pensões e do benefício de prestação continuada na ampliação da renda domiciliar média da população mais pobre e, por conseguinte, dos efeitos na redução das taxas de pobreza (ver capítulos de Tiago Falcão e Rômulo Paes-Sousa neste livro). A redução do desemprego e aumento da formalização da mão de obra são outros dois componentes que favoreceram o aumento da renda média.

Se, como em outros países, o desempenho do mercado de trabalho foi um dos principais determinantes da queda da pobreza em diversos países, no Brasil os programas sociais, pelo seu desenho e focalização, tiveram contribuição significativa, como sugere o estudo de Azevedo et al. (2013). A busca ativa e a ampliação de beneficiários no Bolsa Família retiraram contingentes expressivos de população da condição de pobreza e extrema pobreza. Em um primeiro momento, com o esforço de busca ativa de população em situação mais vulnerável pelos rincões mais distantes do país e pelas periferias das grandes cidades, identificaram-se famílias para inscrição no Cadastro Único e, portanto, elegíveis para o Programa Bolsa Família. Em um segundo momento, uma vez inseridos como beneficiárias do programa, essas famílias passaram a receber benefícios previstos no programa. Por fim e não menos importante, essas famílias inseridas, como todas as demais, passaram a dispor de um benefício médio maior, pela mudança da estrutura de benefícios e a criação do benefício de superação da pobreza, que complementou a renda até a linha de extrema pobreza (Paes-Sousa e Jannuzzi, 2016).

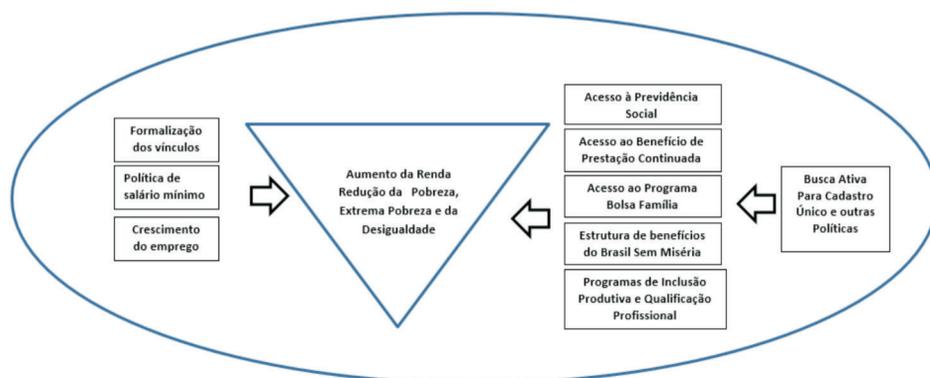
Gráfico 2 – Evolução do contingente de pessoas em extrema pobreza e pobreza e variação relativa em anos selecionados – Brasil, 1992 a 2014.



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: Sagi/MDS. Observações: vide nota do Gráfico 1.

Entretanto, se para a redução da pobreza e extrema pobreza nos últimos treze anos não se pode minimizar a importância do Programa Bolsa Família e da política de valorização real do salário mínimo por seus efeitos diretos e indiretos na renda dos segmentos mais pobres, também não se pode deixar de mencionar o acesso a outros serviços e programas públicos como o fomento à produção agrícola e ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico. Quanto a este último, a sua oferta em mais de quatro mil municípios garantiu a mais de 2,4¹ milhões de pessoas a oportunidade de realizar – na sua maioria, pela primeira vez – cursos de qualificação profissional que tiveram impactos significativos nas chances de inserção no mercado formal de trabalho (Sousa et al., 2015).

Figura 2 – Os determinantes próximos da redução da pobreza e extrema pobreza no Brasil de 2003 a 2014.



Teriam a pobreza e a desigualdade caído se o mercado de trabalho não estivesse aquecido, com queda do desemprego, formalização dos vínculos e aumento do rendimento médio do trabalho principal? Teria crescido o rendimento médio do trabalho e domiciliar se o salário mínimo não tivesse tido aumento real expressivo no período, impactando inclusive no valor médio das aposentadorias e no benefício de prestação continuada, que atende milhões de pessoas com deficiências ou idosos vulneráveis no campo? Teria sido possível a superação da fome e da extrema pobreza se não houve a busca ativa de famílias vulneráveis nos rincões mais distantes do país e pelas periferias das grandes cidades para registro no Cadastro Único de programa sociais? Teriam sido possíveis os avanços sociais na pobreza, atendimento escolar e saúde materno-infantil se não houvesse a criação e rápida expansão do Programa Bolsa Família no período? Teria sido possível localizar as famílias mais vulneráveis e conceder o Bolsa Família se não houvesse rotinas de inscrição e atualização do Cadastro Único e uma ampla rede de serviços socioassistenciais pelos país?

Desigualdade de renda no Brasil: 1992 a 2014

Esses mesmos vetores e mecanismos que impactaram na redução da pobreza operaram também na diminuição da desigualdade de renda de modo geral no país e também entre os mais pobres. Como era de se esperar, o aumento real mais expressivo e sistemático da renda entre os domicílios mais pobres refletiu-se na melhora do perfil distributivo da renda, sobretudo a partir de 2001 (Tabela 1). Esse comportamento é claro mesmo adotando-se um indicador menos sensível

às transferências de renda nos extremos da estrutura socioeconômica, como o coeficiente de Gini, que sai de 0,61 em 1993 para 0,59 em 2001 e para 0,52 em 2014 (Gráfico 3). Um indicador mais sensível a essas mudanças, como a razão do rendimento domiciliar entre os 5% mais ricos e os 5% mais pobres, revela queda mais expressiva: em 1992, a renda domiciliar per capita dos 5% mais ricos era 141 vezes maior que a dos 5% mais pobres; em 2004, essa razão já era 25% menor (106 vezes); em 2014, com a persistente elevação da renda entre os mais pobres, essa razão caiu ainda mais, quase 30%, chegando a 76 vezes.

Em termos históricos, esse comportamento recente de queda sistemática dos indicadores de desigualdade é inédito, já que desde que a renda passou a ser captada nos levantamentos domiciliares do IBGE, no censo demográfico de 1960, o perfil distributivo só fez piorar. Em termos comparativos internacionais, qualquer que seja o indicador usado, o quadro distributivo no país ainda é muito preocupante. Retrata, para além de diferenciais de escolaridade e de qualidade de inserção no mercado de trabalho entre mais pobres e mais ricos, a desigualdade de patrimônio e ativos, tema não tratado nesse texto.

Tabela 1: Indicadores de renda, desigualdade e pobreza – Brasil, 1992 a 2014

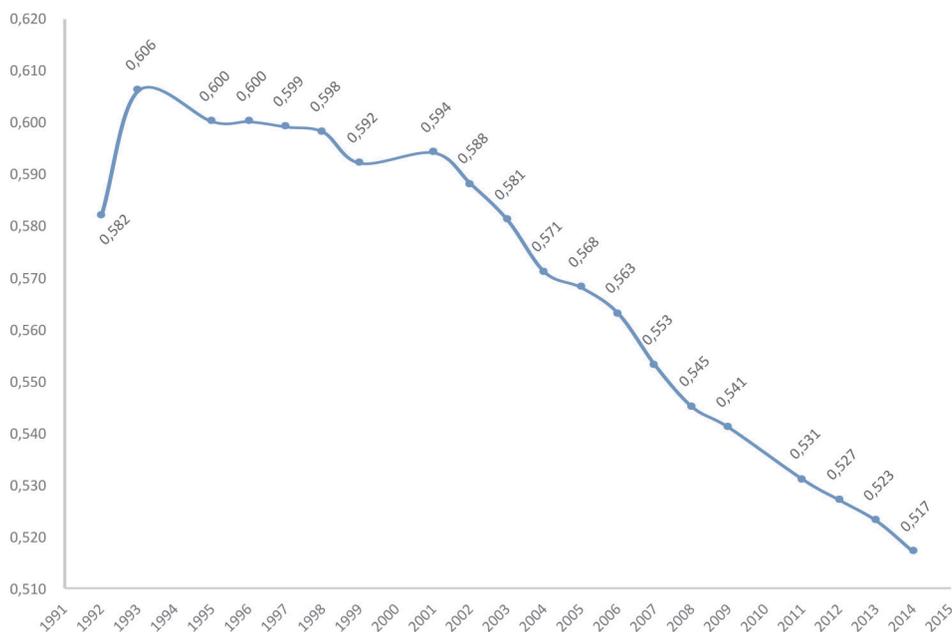
	1992	1998	2004	2009	2014
Renda domiciliar real per capita	541	742	677	870	1.058
Renda dom per cap 10% + pobres	40	59	62	91	127
Renda dom per cap 10% + ricos	2.481	3.538	3.066	3.726	4.336
coeficiente de Gini	0,606*	0,592	0,568	0,541	0,517
Razão da renda dos 5% + ricos e 5% + pobres	141,0	132,7	106,0	92,6	75,5
População pobre (mil pessoas)	45.247	38.605	39.305	23.550	14.146
Taxa de pobreza	31,1	23,2	21,5	12,2	7,0
População extrema pobreza (mil)	19.558	13.987	12.898	7.720	5.163
Taxa de extrema pobreza	13,5	8,4	7,1	4,0	2,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: Sagi/MDS. Observações: vide Gráfico 1.

* Dado referente a 1993, já que a estimativa de 1992 deve refletir algum problema de captação de rendimento devido ao contexto de recrudescimento inflacionário entre 1991 e 1992.

Vale registrar, como apresentado em Jannuzzi e Sousa (2016), que o quadro de mudanças sociais foi ainda mais amplo que a elevação da renda média e a queda da desigualdade e da pobreza monetária. Vários relatórios internacionais, os estudos do Ipea – como o *Relatório de objetivos de desenvolvimento do milênio* (Ipea, 2013) – e as publicações do IBGE – como a *Síntese de indicadores sociais* (IBGE, 2015), mostram que o país passou por mudanças sociais significativas em várias outras dimensões nas últimas décadas, em especial, nos últimos 13 anos. O dinamismo do mercado de trabalho, a formalização do emprego, o acesso ao crédito, a ampliação do escopo e a escala das políticas sociais vêm transformando a pirâmide social brasileira, qualquer que seja o aspecto analisado, como o perfil educacional, estrutura ocupacional, acesso a bens de serviços públicos de infraestrutura e a bens duráveis. O acesso dos mais pobres ao ensino superior, como mostra a *Síntese de indicadores sociais*, do IBGE, de 2016, ilustra bem a redução da desigualdade social, para além da renda: em dez anos, de 2005 a 2015, os 20% mais pobres passaram a ocupar de 2% para 8% das vagas em universidades e instituições públicas.

Gráfico 3: Evolução do coeficiente de Gini do rendimento domiciliar per capita da população – Brasil, 1992 a 2014.



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: Sagi/MDS. Observações: vide nota do Gráfico 1.

Considerações finais

As evidências aqui apresentadas mostram a importância do conjunto de vetores da estratégia brasileira de desenvolvimento inclusivo no entendimento dos avanços sociais nos últimos treze anos. As decisões de política econômica a favor do fortalecimento do mercado interno e seu poder de compra; investimento crescente em políticas universais de saúde, educação, trabalho e assistência; criação e expansão de políticas redistributivas, compensatórias e afirmativas; e inovação institucional na gestão de políticas e programas fizeram a diferença em relação a um modelo de desenvolvimento social menos articulado, imprimindo um ritmo de mudança social entre 2003 e 2014 mais acelerado ao que se vinha observado no período anterior. Naturalmente que o contexto institucional existente favoreceu tal processo.

Não houvesse a explicitação de direitos sociais na Constituição de 1988, a determinação política de efetivá-los, o apoio majoritário da população em quatro eleições sucessivas e o ambiente econômico favorável, esse conjunto de fatores que, reunidos se denominou a EBDI, talvez não tivesse de fato se constituído. A Constituição de 1988 deu as bases institucionais para desenho de um sistema de políticas públicas inovador e complexo, articulando políticas de proteção social – como são as políticas de saúde, de assistência social, da previdência – com políticas de promoção – como são as políticas de educação, cultura, desenvolvimento agrário, trabalho e renda e políticas de infraestrutura social, habitação, saneamento e políticas transversais.

Essas políticas públicas demandaram a contratação de pessoal técnico e de nível superior, além da construção da infraestrutura de equipamentos sociais – escolas, postos de saúde, centros de referência social etc – em todo o território nacional. A distribuição de renda proporcionada pelo aumento do valor real do salário mínimo somada a uma política ativa de investimento pelas estatais e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) geraram movimentos virtuosos de crescimento de emprego e mobilidade sócio-ocupacional por todo o país. Dados da relação anual de informações sociais do Ministério do Trabalho mostram que em dez anos – entre 2004 e 2014 – foram criados mais de 20 milhões de empregos formais (contra oito milhões de empregos formais entre 1985 e 2002).

Não há dúvidas, à luz das disputas que se evidenciaram nas eleições presidenciais de 2014 e da conjuntura política atualmente vivenciada no país, com os anúncios de desmonte de muitos dos mecanismos que compõe a EBDI, que se tal

estratégia fosse formalmente explicitada em 2003 ou em 2011 – na sua integridade – não teria conseguido ser implementada. Sua formalização ex-ante teria mobilizado reações mais organizadas dos atores políticos contrários ao projeto e afetados por ele, como de fato ocorreu mais recentemente. A reação e movimentação de atores políticos, agentes econômicos, segmentos da classe média e empresas de mídia desde então estão relacionados à clara identificação dos riscos da continuidade dessa estratégia de desenvolvimento inclusivo, agora que claramente se sabe quem tem mais a ganhar e mais a perder. O sucesso das políticas públicas, como bem assinala Matus (2006), requer estabelecimento de objetivos plausíveis e cálculos e recálculos políticos a todo momento, para garantir a governabilidade e direcionar a capacidade técnica para consecução das metas. Além de pouco factível, não seria nem desejável que todos os componentes de uma estratégia abrangente de política social estivessem plenamente definidos ex-ante. Explicitaria para os agentes contrários à mudança os mecanismos políticos e institucionais da mudança. Ademais, como bem mostram os estudos de implementação de políticas e programas, a incorporação de conhecimento dos operadores “de rua” faz enorme diferença para o sucesso da empreitada.

Os resultados desse trabalho deixam evidentes os riscos de regressão social que podem ser gerados pela descontinuidade, “des”-financiamento e desmonte do conjunto de políticas sociais, dos mecanismos de valorização do salário mínimo e dos investimentos em capacidade de gestão e governança federativa. Há mesmo o risco de se voltar a um Brasil com indicadores sociais em patamares como aqueles prevalentes nos anos 1990.

Essa experiência recente por que está passando o país colocará o Brasil mais uma vez em evidência. Só que não como modelo de referência, mas de contraexemplo a ser utilizados pelos organismos internacionais para demonstrar como as políticas de austeridade fiscal são nocivas a qualquer noção moderna e atual de desenvolvimento do século XXI. Nessa agenda da austeridade não existe espaço para o compromisso com o desenvolvimento social, não existe espaço para a política ambiental, não existe espaço para a política cultural. O país pode estar seguindo o caminho que os Estados Unidos escolheram nos anos 1970, com governos conservadores, de interromper a trilha civilizatória que países europeus perseguiram com a constituição de sistemas de proteção social mais abrangentes em escopo e escala. A desagregação social, a desproteção em saúde, o padrão insustentável de consumo, registrado em artigos e frequentemente noticiados na mídia internacional, evidenciam os custos destas escolhas. O Brasil quer mais do que isso!

-
- 1 Dado relativo apenas a modalidade Bolsa Formação, extração do Sistec, de junho de 2014 (SOUSA et al., 2015). Deste contingente, 63,1% era de público inscrito no Cadastro Único para programas sociais, sendo 32,1% beneficiários do Programa Bolsa Família.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Joao Pedro et al. Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach. *Policy Research Working Paper*, nº 6414, Nova York: World Bank, 2013.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Informação e conhecimento para as políticas de desenvolvimento social*. Brasília: Sagi, 2016.
- CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago e COSTA, Patrícia Vieira. *Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.
- CAMPELLO, Tereza e FALCÃO, Tiago. Fim da miséria é só o começo In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago Silva e COSTA, Patrícia Vieira (org.). *O Brasil Sem Miséria*. 1.ed. v.1. Brasília: MDS, 2014. p.793-822.
- CEPAL. *Desarrollo Social Inclusivo*. Santiago: 2015.
- CEPAL. *Panorama Social da América Latina e Caribe*. Santiago: 2016.
- COSTA, Patrícia Vieirae FALCÃO, Tiago. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago Silva e COSTA, Patrícia Vieira (org.). *O Brasil Sem Miséria*. 1.ed. v.1. Brasília: MDS, 2014. p.237-259.
- FAO. *State of Food Insecurity in the World*. Roma: 2014.
- IBGE. *Síntese de indicadores sociais*. Brasília: 2016.
- IPEA. *Relatório de acompanhamento dos objetivos de desenvolvimento do milênio*. Brasília: 2013.
- JANNUZZI, Paulo de Martino e SOUSA, Marconi Fernandes. Pobreza, desigualdade e mudança social no Brasil de 1992 a 2014: tendências empíricas para análise dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria e da estratégia brasileira de desenvolvimento inclusivo. In: *Caderno de estudos desenvolvimento social em debate*, nº 25. Brasília: 2016. p. 22-55.
- JANNUZZI, Paulo Martino; SOUSA, Marconi Fernandes; VAZ, Alexander Cambraia Nascimento; FONSECA, Júlio Cesar Gomes e BARBOSA, Márcia Valéria. Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago e COSTA, Patrícia Vieira (org.). *O Brasil Sem Miséria*. 1.ed. v.1. Brasília: MDS, 2014. p. 763-791.
- MATUS, Carlos. *O líder sem o Estado maior*. São Paulo: Fundap, 2006.
- OCDE. *Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013*. OECD Publishing, 2013.

PAES-SOUSA, Romulo e JANNUZZI, Paulo de Martino. Going beyond the Eradication of Extreme Poverty in Brazil: the Case for Sustainable Development Goals. In: CIMA-DAMORE, Alberto; KOEHLER, Gabriele e POGGE, Thomas (org.). *Poverty and the Millennium Development Goals*. 1.ed. v.1. Londres: Zed Books, 2016. p. 112-125.

SOUSA, Martino Fernandes; SILVA, Yuri César e JANNUZZI, Paulo de Martino. Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Bolsa Formação para formalização do emprego dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único. *Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate*. v.24. Brasília: MDS/Sagi, 2015. p. 156-179.

Renda básica de cidadania: o papel de políticas inclusivas

Eduardo Suplicy

Se quisermos construir uma sociedade justa, nós precisamos levar em consideração aqueles valores que não sejam, simplesmente, a busca do interesse próprio e de se levar vantagem em tudo, mesmo que pisoteando o próximo. É claro que todos nós desejamos progredir e ficamos felizes com o progresso de nossos entes queridos. Eu fico muito feliz quando as coisas dão certo para meus filhos: o Eduardo “Supla”, o André, advogado, e o João que, assim como o Eduardo, é músico, compositor e cantor. Mas eu procuro ensinar a eles, aos meus seis netos e àqueles que me ouvem que é importante nós levarmos em consideração aqueles valores que são próprios da humanidade e de nós brasileiros, valores tais como a busca da ética, da verdade, da justiça, da fraternidade e da solidariedade.

Valores que estão, por exemplo, contidos em dois dos mais belos discursos da história da humanidade. O primeiro, Sermão da Montanha, de Jesus. O segundo, que sintetiza esses valores é aquele de 28 de agosto de 1963 diante do monumento de Abraham Lincoln – que havia cem anos antes assinado a abolição da escravidão nos Estados Unidos. Naquela época, desenvolveu-se uma extraordinária consciência de como os negros não tinham direitos iguais aos brancos porque lhes era proibido sentar nos mesmos bancos que os brancos, frequentar os mesmos banheiros, hotéis, restaurantes, universidades e escolas. Em muitos dos estados do Sul, os negros eram proibidos de votar e, então, eis que começaram a surgir os *Black Panthers* e entidades que começaram, no início dos anos 1960, inclusive, a queimar quarteirões de Detroit, Chicago, Los Angeles e São Francisco. Eis que um jovem pastor luterano começou a pensar sobre o que deveria fazer e se seria possível uma campanha pela não violência para modificar aquela história. Ele inclusive foi visitar a Índia e estudar os passos que havia dado Mahatma Gandhi e, chegando nos Estados Unidos, começou a organizar marchas, fazer palestras em todas as universidades, em todas as igrejas de todas denominações e propugnou para que houvesse a mudança pela não violência.

Quando ele começou a chamar todas as pessoas que lutavam por igualdade de direitos para aquele 28 de agosto de 1963, o presidente John Kennedy chamou Martin Luther King Júnior e disse “Não faça isso, esse pessoal vem aqui e vai destruir a capital dos Estados Unidos!” King, então, afirmou: “Pode estar certo que vai ser uma demonstração pacífica”.

Lá foram mais de 200 mil pessoas diante do memorial de Abraham Lincoln e depois que grandes líderes brancos e negros falaram, cantores como Adion Baisbon, Bob Dylan, Nina Simone e outros cantaram pela liberdade e por igualdade e eis que Martin Luther King fez aquele tão belo discurso que eu recomendo a todos: “*I have a dream*”. Também o menciono em meu livro *Renda de cidadania, saída pela porta*.

No maravilhoso discurso, *I have a dream*, Martin Luther King disse:

A situação é de tal ordem grave nos Estados Unidos que se nós não modificarmos isso imediatamente, a América vai viver um novo verão abrasador. Não podemos estar tomando do chá do gradualismo daqueles que dizem que as mudanças virão com o tempo porque se não fizermos as reformas que se fazem necessárias, imediatamente, a América vai viver um novo verão abrasador. Mas também não vamos tomar do cálice do veneno do ódio, da guerra e da vingança, vamos sempre confrontar a força física com a força da alma.

Ele falou coisas tais como:

Eu tenho um sonho de que um dia todas as pessoas, os filhos de escravos e os filhos dos donos de escravos, estaremos todos sentados juntos na mesa da fraternidade. Eu tenho um sonho de que um dia os meus quatro filhos pequenos viverão em uma nação onde eles não serão julgados pela cor da sua pele, mas pelo conteúdo de seu caráter. Eu tenho um sonho de que um dia todo vale será elevado, toda colina e montanha serão rebaixadas e os lugares acidentados serão formados planos, outros lugares tortuosos serão tornados retos e a glória do Senhor será revelada e todos juntos veremos isso acontecer. Essa é a nossa esperança e a fé com que eu volto para o sul, com essa fé seremos capazes de trabalhar juntos, de rezar juntos, de ir para a cadeia, de levantar juntos para lutar pela liberdade, sabendo que um dia seremos livres... e será que todas as crianças de Deus serão capazes de cantar com um novo

sentido: Meu país é para você, doce liberdade para você eu canto até onde meus pais morreram, terra do orgulho dos peregrinos de todos os lados das montanhas, deixai a liberdade soar e quando nós deixarmos a liberdade soar, quando nós deixamos o ar em todas as vilas e vilarejos, em todas as cidades e estados, nós seremos capazes de ter mais depressa a chegada do dia em que todas as crianças de Deus, homens negros, homens brancos, judeus e gentios, os católicos e protestantes, serão capazes de se dar as mãos e cantar as palavras daquele hino espiritual negro: finalmente a liberdade, finalmente a liberdade, graças a Deus, todo poderoso, hoje nós somos finalmente livres.

Da onde vem essa ideia? Desde o início da história da humanidade, no Livro das Explicação e das Respostas, o mestre Confúcio disse que a incerteza é muito pior do que a pobreza.

Se nós quisermos, efetivamente, construir uma sociedade justa e erradicar a pobreza, se quisermos prover liberdade e dignidade real para todos, uma solução tão de bom senso quanto sairmos de casa pela porta, devemos instituir a renda básica de cidadania (RBC) sobre a qual aqui falarei.

Como poderemos elevar o grau de justiça na sociedade? Como colocar em prática aqueles instrumentos de política econômica que efetivamente significam a aplicação dos princípios de justiça? Tal como nos ensinamentos de John Rawls, um dos maiores filósofos contemporâneos, em *Uma teoria da justiça*, seu livro de 1971. Deveremos colocar em prática aqueles instrumentos que signifiquem a aplicação dos princípios de igual liberdade, de diferença de igualdade e de oportunidades. O princípio de igual liberdade diz que cada pessoa precisa ter um conjunto de liberdades básicas fundamentais, tais como a de ir e vir, livre expressão, livre associação, de votar e ser votado - todas aquelas liberdades que estão na Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, assinada pelo Brasil e, também, no artigo V de nossa Constituição onde estão 78 incisos sobre os nossos direitos. Há, segundo Rawls, ainda, o princípio da diferença, segundo o qual, se houver qualquer diferença socioeconômica em uma sociedade só se justifica se for em benefício dos que menos tem e de maneira a prover igualdade de oportunidades a todos.

Vamos dar um exemplo aqui para ilustrar o que é tão interessante no princípio da diferença. Vamos supor que nós aqui constituamos um bom time de futebol ou de basquete, mas nesse time estão alguns craques excepcionais como Pelé, Garrincha, Neymar, Marta, Hortência e Paula. Nós vamos dialogar com eles:

“Olha nós queremos atingir o melhor objetivo possível, ganhar o campeonato este ano. Vamos falar das nossas remunerações. Como vocês são craques excepcionais e nós queremos que vocês joguem da melhor maneira possível, dando o máximo de si, nós vamos lhes prover uma remuneração melhor que a nossa, pois não somos craques como vocês, mas, também, queremos dar o nosso melhor”. E, assim, as diferenças são para justificar o benefício para os que ganham menos.

E quais instrumentos de política econômica poderão, por exemplo, elevar o grau de justiça na sociedade?

Quando houve a abolição da escravidão, claro, elevamos o grau de justiça na sociedade. Se provemos excelente qualidade de educação universal para todos os meninos e meninas, todos os jovens, se possível em tempo integral, para os adultos que não tiveram boas oportunidades quando eram crianças, estaremos elevando o grau de justiça. Se provermos um bom sistema universal de assistência à saúde, um sistema único de saúde na cidade e no campo, em todos os bairros periféricos, de tão boa qualidade quanto nos melhores bairros, estaremos elevando o grau de justiça em um país onde há tanta desigualdade de renda e de riqueza. Inclusive na questão da estrutura fundiária, acelerar a realização da reforma agrária constitui uma maneira de elevar o grau de justiça.

Quando pessoas se organizam para decidir como será organizada a produção, na hora de se decidir como será distribuída a riqueza gerada em formas de economia solidária, as cooperativas, justamente, constituem uma distribuição mais equitativa.

Se estimularmos e fizermos crescer as oportunidades de microcréditos, quando pessoas podem, mesmo sem patrimônio, receber empréstimos modestos para comprar um instrumento de trabalho – um cavalo, uma carroça, uma charrete, um carinho de pipoca, um computador, uma máquina fotográfica ou um aparelho de celular, aparelhos de cozinhas, quem sabe montar uma lanchonete ou restaurante em forma cooperativa, isso pode, portanto, estimular e aumentar as oportunidades de microcrédito ainda mais. A experiência do prêmio Nobel da Paz, professor Muhammad Yunus, de Bangladesh, que esteve no Brasil, estimulou o BNDES e o Banco do Brasil, e até os bancos particulares, a concederem mais e mais microcrédito, pois esta também é uma forma de aumentar o grau de justiça na sociedade.

Daí temos as transferências de renda: no Brasil, nós temos as aposentadorias que estão sendo objeto de debate lá no Congresso Nacional, temos o seguro-desemprego, o Benefício da Prestação Continuada (BPC) para as famílias que não

ganham até um quarto de salário mínimo e que tem uma pessoa idosa de 65 anos ou um deficiente. Uma das propostas de modificação da previdência, dos modelos sociais do Brasil, do presidente Michel Temer, foi até de aumentar essa idade de 65 anos para 70 anos e diminuir para meio salário mínimo, mas a reação da opinião pública foi de tal ordem que nesse ponto ele recuou.

Temos o Programa Bolsa Família (PBF) que foi analisado aqui de forma tão significativa, mostrando que, desde o início dos anos 2000, foram diminuindo gradualmente a pobreza e a extrema pobreza, assim como a desigualdade, medida pelo coeficiente Gini. Entretanto, a partir de 2014, diminui o ritmo de diminuição da desigualdade, dados a recessão e o maior desemprego.

Também temos aquilo que já é lei aprovada por todos os partidos no Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Lula em janeiro de 2004. O que é essa Lei nº 10.835? A renda básica de cidadania (RBC) será o direito de toda pessoa, não importa sua origem, raça, sexo, idade ou mesmo condição socioeconômica, de participarmos da riqueza comum de nossa nação, através de uma renda que, na medida do possível, será suficiente para atender as necessidades vitais de cada um. Mas por que vocês não estão recebendo ainda? Espero que vocês façam o que eu tenho feito: estimular quem esteja no Poder Executivo a criar um grupo de trabalho para estudar as etapas em direção a RBC. Espero que o quanto antes tenhamos alguém diretamente eleito ou eleita pelo povo no Palácio do Planalto.

Quando eu apresentei o projeto para instituir a renda básica, o relator Senador Francelino Pereira, na Comissão de Assuntos Econômicos, me disse: “Olha, Eduardo, eu tenho 81 anos, não vou me candidatar outra vez”. Ele havia sido governador de Minas Gerais, presidente da Aliança Renovadora Nacional (Arena). Foi muito respeitoso e disse: “Eu quero estudar o seu projeto”. E ele de fato estudou e disse a mim: “Olha, Eduardo, é muito boa a proposta, mas você precisa torná-la compatível com a lei de responsabilidade fiscal pela qual para cada despesa precisar haver a receita correspondente. Que tal você aceitar um parágrafo que diga que ela será instituída por etapas a critério do Poder Executivo, começando pelos mais necessitados, portanto, como faz o PBF, até que um dia tenhamos a renda básica universal para todos até para os estrangeiros com residência há 5 anos ou mais?”.

Felizmente, no México agora há pelo menos três ou quatro propostas, tais como a nossa, para instituir esse projeto no país. Eu estive no Senado mexicano e participei de debate e há um entusiasmo para também lá se aprovar a RBC.

Mas por que que a RBC é algo tão positivo? Quais são as vantagens em relação ao PBF?

Recordemos, hoje toda a família no Brasil, se a sua renda familiar *per capita* não atingir sequer R\$ 170, ela passa a ter o direito de receber um complemento de renda. Se a família não atingir sequer até R\$ 85 por mês, então o complemento inicial é R\$ 85,00 mais R\$ 39,00 por cada criança e adolescente de 5 a 15 anos, no máximo cinco por família, e R\$ 46,00 por cada adolescente de 16 a 18 anos, no máximo dois por família. Há condicionalidades: a mãe, se estiver grávida, deve fazer o pré-natal na rede pública de saúde para ver como está evoluindo sua saúde e a do neném que vai nascer; os pais devem levar as crianças na rede pública de saúde até seis anos de idade para tomarem as respectivas vacinas, de acordo com o calendário do Ministério da Saúde, e ver como está a sua evolução de saúde. Crianças 7 a 15 anos e 11 meses têm que frequentar 85% das aulas nas escolas, os adolescentes pelo menos 75% das aulas nas escolas, e, desde 2012, a presidenta Dilma lançou o “Brasil Carinhoso”, que diz o seguinte: numa família que está recebendo o PBF, dentro daqueles parâmetros que mencionei, se somarmos a renda da família, do pai da mãe e de quem mais tiver renda, mais os benefícios do PBF e dividir essa soma pelo número de pessoas na família e se esse número não alcançar R\$ 85,00 *per capita*, então o governo federal complementarará o que falta para se garantir R\$ 85,00 *per capita*.

Este procedimento faz com que hoje tenhamos um mínimo de renda da ordem de R\$ 85,00 *per capita*. Em princípio, esses R\$ 85,00 deveriam ser hoje cerca de R\$ 120,00, se for para considerar o índice de pobreza extrema que o Brasil havia adotado da ordem de US\$ 1,05. Nesse caso, os R\$ 85,00 já estariam defasados.

Pois bem, cabe lembrar, também, que a presidenta Dilma no primeiro dia do seu governo, em 2011, conclamou a sociedade, os governos estaduais, municipais, as entidades da sociedade civil, os sindicatos, as entidades patronais, nós cidadãos para que se soubermos de alguma família que se, porventura, esteja dentro dos parâmetros do PBF e não estiver ainda incluída e recebendo, então, nós deveríamos avisar esse pai e essa mãe que eles têm o direito de ir lá na Secretaria de Assistência Social, no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) mais próximo de sua residência, e se inscreverem. Isto significa que, se todos estiverem inscritos, temos no Brasil, hoje, a renda mínima da ordem de R\$ 85,00 *per capita*.

Estudando as formas de transferência de renda fiquei persuadido e, sobretudo, interagindo com aqueles economistas, cientistas sociais, sociólogos, filósofos, mulheres e homens que formaram a *Basic Income Earth Network* (Rede Mundial

da Renda Básica).¹ Desde 2013 a 2016, escrevi 34 cartas à Presidenta e sugeri que ela pudesse me receber para constituir um grupo de trabalho que fizesse com que nós viéssemos a ter aplicação da RBC no Brasil o quanto antes. Mas, infelizmente, ela vinha me dizendo: “Eduardo, espere passar esses momentos difíceis que eu vou lhe receber”, e os momentos difíceis não pararam de acontecer.

A Presidente Dilma me recebeu, então, dia 1º de junho de 2016, no Palácio do Alvorada, já no contexto da possibilidade de *impeachment*. Nesse dia ela me recebeu com muita atenção por 50 minutos e até achou boa a proposta. Eu tinha uma lista de 70 nomes dos que mais estudaram RBC para que ela escolhesse quem quisesse e ela até falou: “Quantas pessoas você acha que deve ter esse grupo de trabalho? Quinze está bem? Eu acho de bom senso, porque mais do que isso não funcionaria bem”. Eu saí de lá feliz da vida, pois se ela voltasse, ela teria constituído o grupo de trabalho, mas infelizmente ela não voltou.

Mas imaginem se quem estiver no Palácio do Planalto fizer um estudo levando em conta os trabalhos do Paulo Jannuzzi (IBGE) e do Sergei Soares (Ipea). O Sergei, junto com Pedro Herculano, fez um estudo no Ipea comparando o PBF, o salário-família e outra transferência de renda proporcionada àqueles que ganham mais e que pagam o imposto de renda, mas que tem a possibilidade de descontar para cada dependente de até 16 anos o montante. E, comparando os três programas, ele notou que esta transferência de renda dada aos que ganham mais é ainda maior do que cada uma das outras duas vezes. Se somarmos as três, com um pouquinho mais se poderia financiar um benefício universal para todas as crianças e adolescentes até 16, então já seria o primeiro passo em direção à RBC. Ele acaba de me informar que está fazendo um novo estudo para definir uma renda básica universal para todos os idosos. Eu quero cumprimentá-lo e estimulá-lo a ir adiante. Apesar do congelamento por 20 anos das despesas, talvez possamos fazer um arranjo de todos os tipos de transferência de renda e conseguir chegar a renda básica universal.

Vamos supor que se constitua esse grupo de trabalho sobre a RBC, dos quais talvez Paulo e Sergei pudessem fazer parte, e vamos supor que eles adiantem bem os estudos e quem estiver eleito na Presidência da República poderá, então, dizer, em dezembro de 2017: “A partir de janeiro de 2018, todas as pessoas no Brasil não importa sua origem, raça, sexo, condição civil ou, mesmo, socioeconômica, inclusive os estrangeiros há cinco anos ou mais no Brasil, passaremos todos a ter o direito de receber uma renda suficiente, na medida do possível, com o progresso do país, para atender às necessidades vitais de cada um. Começaremos, em janei-

ro, com R\$ 100,00 por pessoa, o que já é mais que os R\$ 85,00 que garante o PBF e, portanto, melhor para os beneficiários desse programa. Mas um dia vai ser R\$ 200,00, R\$ 500,00 e, um dia, R\$ 1.000,00... mais e mais com o progresso da nação”.

Pergunto, o que foi mais rápido de entender, o PBF ou a RBC? Todos concordam, a RBC, primeira vantagem, é muito mais fácil de compreender. Mas como, vão pagar até aos mais ricos? Sim, mas obviamente os que tem mais contribuirão para que nós próprios e todos os demais venham a receber. Que outras vantagens existem? Eliminamos internamente qualquer burocracia envolvida em querer saber quanto cada um ganha no mercado formal, na carteira de trabalho assinada, ou informal. Se a mãe toma conta das crianças do vizinho e, no dia seguinte, ganha uns trocados, não precisa declarar nem quanto ganha, nem o patrimônio acumulado. Igual para todos! Além disso, eliminamos qualquer estigma ou sentimento de vergonha da pessoa dizer só recebo tanto e por isso mereço tal complemento. Eliminamos o chamado fenômeno da dependência que acontece quando somente quem recebe até certo patamar tem o direito de receber tal complemento, nesse caso a pessoa está por decidir iniciar ou não as atividades laborais, pois se inicia perderá o benefício e entrará novamente na armadilha da pobreza e do desemprego. Mas sempre haverá estímulo ao progresso.

Alguns me perguntam: “Eduardo, você está querendo pagar uma renda básica de cidadania até para quem esteja desempregado? Será que não vai estimular a ociosidade? O que é que vamos fazer com aquelas pessoas que têm uma tendência inarredável à vagabundagem?” Nós homens e mulheres, todos nós, amamos fazer uma série de atividades, mesmo sem remuneração no mercado, as mães quando estão amamentando seus bebês, qualquer hora do dia ou da noite, da madrugada, com todo o amor. Nós pais e mães quando estamos cuidando de nossas crianças para que bem se eduquem, se alimentem e não se machuquem, se desenvolvam com todo carinho. Quando nossos pais e avós são mais idosos e precisam da nossa assistência. Nós estamos lá, nas igrejas, nas associações de bairros, nos centros e diretórios acadêmicos, aqui da PUC, por exemplo, quantos de nós não fazemos uma série de atividades porque nos sentimos úteis? A Constituição brasileira assegura o direito à propriedade privada, o que significa que aquela pessoa que detém a propriedade de fábricas, bancos, fazendas, títulos financeiros e propriedades imobiliárias, essas pessoas têm o direito de receber os rendimentos do capital na forma de lucros, juros e aluguéis. Então, eu lhes pergunto, por acaso para uma pessoa proprietária do capital receber tais tipos de rendimentos ela precisa necessariamente comprovar que esteja trabalhando? Necessariamente ela precisa

comprovar que suas crianças e adolescente estejam indo na escola? Não! Então *se admitirmos que os mais ricos podem receber tais rendimentos do capital, sem qualquer daquelas condicionalidades, por que não estendemos a todos, ricos e pobres, o direito de todos podermos receber pelo menos um pouco da riqueza comum de nossa nação, como um direito à cidadania?* Por que não podemos todos participar da riqueza da Amazônia e de Foz do Iguaçu?

Essas questões são ainda mais fortes quando pensamos em aspectos da nossa história. Por mais de três séculos, milhões de pessoas foram arrancadas de sua terra natal na África para aqui trabalharem, fazendo com que tantas famílias pudessem acumular seu patrimônio sem eles mesmos receberem qualquer remuneração que não fosse viver em uma senzala e ter uma alimentação que fazia com que os escravos tivessem uma expectativa de vida pouco superior a 30 anos de idade. Qual é a principal vantagem da renda básica de cidadania? É do ponto de vista da dignidade e da liberdade real do ser humano, no sentido do que nos fala o grande prêmio Nobel de economia, Amartya Sen. Em *Desenvolvimento como liberdade*, ele conta que quando era menino, seu pai era um ótimo professor lá em Bangladesh, ele morava em uma boa casa e certo dia brincando no jardim de sua casa eis que, de repente, entrou um trabalhador gritando por socorro, pois havia sido esfaqueado nas costas. Então, ele logo chamou por seu pai e o levaram para o hospital. No caminho, o trabalhador disse: “Bem que minha mulher tinha me avisado para não vir a esse lugar tão perigoso, caracterizado por lutas étnicas, mas eu não tive outra opção senão aqui nesse bar encontrar um trabalho que pudesse dar a minha sobrevivência”. Quando chegou no hospital, o homem teve uma forte hemorragia e veio a falecer. Diante dessa história, pondera Amartya Sen que tipicamente esse trabalhador não tinha liberdade real; ele precisou colocar sua vida e saúde em risco para obter um trabalho que pudesse dar o sustento da sua família.

Outro exemplo das questões prementes trazidas pela RBC: certa vez eu, chamado pelo padre Ricardo Rezende e diversos parlamentares, fomos até Rio Maria, no sul do Pará, para observar certas condições de trabalho semelhantes à escravidão. Ali nós ouvimos dezenas de trabalhadores que, em síntese, diziam que iam até a porta da rodoviária, do restaurante ou do hotel para falar com o fazendeiro ou seu gerente e esses falavam: “Quem quiser pode entrar aí, no ônibus ou no caminhão, e vamos lá para fazenda a uns 400 km, vocês vão cortar a floresta, preparar a terra, plantar, semear e colher e vão receber um tanto”. Os trabalhadores iam. Passada quatro semanas, o trabalhador demandava: “Por favor, quero receber”. Então o patrão dizia: “Por enquanto você está devendo, pois comprou aqui na

venda mais do que o que tem direito de receber”. O trabalhador falava: “Então vou embora”. O patrão respondia: “Se quiser ir embora vai levar um tiro!” E, assim, muitos levaram tiro...

Isto é o Brasil atualmente para aquela moça que por falta de condições, para dar de comer em casa para suas crianças, resolve vender o seu corpo; para o jovem personagem, por exemplo, do *Homem na estrada*, do Mano Brown, do grupo Racionais MC's, que por falta de alternativas não consegue contribuir para o sustento da casa e resolve se tornar um “aviãozinho” da quadrilha de narcotraficantes. Portanto, para esse jovem, para aquela moça e para aquele trabalhador no sul do Pará, o dia que houver para si e para cada membro da sua família uma renda básica suficiente para atender as suas necessidades, essa pessoa vai ganhar o poder de dizer: “Não! Agora não vou aceitar essa única alternativa que me aparece pela frente, mas que vai ferir minha dignidade, colocar minha saúde e vida em risco. Agora, eu posso esperar um tempo. Quem sabe fazer o curso aqui na PUC, na minha cidade, até que surja uma oportunidade, mas de acordo com a minha vocação”.

É neste sentido, pois, que a renda básica de cidadania elevará o grau de dignidade e liberdade para todos, e daí nós vamos ter um Brasil com efetivo grau de justiça, de equidade, de solidariedade e fraternidade!

1 Disponível em <http://basicincome.org/newsflash/>. Acesso em 22 jul. 2017.

PARTE V

Solidariedade e proximidade:1 o outro e a proteção social no Brasil

**Como é a vida para quem conta com a proteção social no Brasil?
Preconceito, desconhecimento e solidariedade: aprendizados para
a academia e o setor público**

Lutar sempre e lutar todo dia

Cleonice Dias de Almeida

A fome e a miséria num país tão rico como o nosso são as piores formas de corrupção.

Aqui, busco expor nosso aprendizado com relação a todas as dificuldades e interferências que incidem na aplicação de programas sociais de governo, quando os direitos se submetem a interesses de gestores públicos, de suas diferenças partidárias com todo o reflexo disso nas comunidades.

A transferência de renda se dá por vários programas e de forma mais efetiva na unificação no CadÚnico.

Não há como não defender a transferência de renda no processo de combate à miséria, se lembrarmos das campanhas do Natal sem Fome, os Comitês da Cidadania, com Betinho e Dom Mauro Morelli, um dos idealizadores do Movimento de Combate à Fome, sem deixar de citar movimentos ecumênicos e as Pastorais da Criança, forças que se acumularam e que, desde Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, foram construindo os caminhos das políticas reivindicadas por nós.

Na nossa comunidade, após o sucesso do filme *Cidade de Deus*, mais uma vez nos vimos expostos e criminalizados. Em parceria com empresários e instituições, tomamos a iniciativa de constituir um Comitê Comunitário – uma articulação política aberta para propor políticas públicas de desenvolvimento para a CDD.

O *plano de desenvolvimento local da Cidade de Deus* teve seu início em 2002. A partir de janeiro de 2003, representantes de 13 instituições da comunidade começaram a se reunir com representantes do poder público e organismos internacionais. Em um processo de longas discussões, intensos debates, surge o Comitê Comunitário da Cidade de Deus – um marco histórico na vida da comunidade e na das vinte instituições que compõem o Comitê Comunitário. Esses grupos, durante anos, estão juntos por acreditarem que um novo mundo é *possível*, mas uma Cidade de Deus melhor é *urgente*. Em 25 de abril deste mesmo ano, acontece o primeiro encontro do Comitê Comunitário de Cidade de Deus com os represen-

tantes do Fórum Empresarial, Organismos Internacionais, Governo Federal e Governo Estadual, buscando ações que respondem às necessidades da comunidade.

Ao longo de todos os anos de sua existência e face ao descuido do poder público, a população local vem se organizando de diversas formas para enfrentar seus problemas. Assim é que hoje existe uma multiplicidade de instituições locais que desenvolvem trabalhos comunitários, ainda que, muitas vezes de forma isolada. O Comitê Comunitário nasce com a missão de articular essas várias instituições objetivando um trabalho integrado e sustentável, atuando em rede no estudo e na proposição de ações e projetos para os temas mais urgentes da localidade, tais como comunicação; cultura; educação; esporte; meio ambiente; promoção social; saúde; trabalho e renda; e urbanismo e habitação. Nossos objetivos são fortalecer uma rede de instituições locais, articuladas em torno do Comitê Comunitário da Cidade de Deus, com o objetivo de promover um amplo conjunto de programas e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento social, econômico, cultural e ambiental do bairro. Especificamente, procuramos:

- a) elaborar um plano de desenvolvimento local integrado para a Cidade de Deus, voltado para a ampliação dos direitos de cidadania da população, sobretudo a infanto-juvenil, com recorte mais acentuado nas áreas de educação e trabalho;
- b) fortalecer o protagonismo infanto-juvenil da Cidade de Deus, articulando ações nas áreas de trabalho e renda, educação e cultura.

Estas ações resultaram na criação da *Agência Cidade de Deus de Desenvolvimento Local* e no desenvolvimento e na execução de um programa de capacitação política e técnico-gerencial, visando ampliar as habilidades das entidades da sociedade civil na Cidade de Deus.

Esta é, portanto, resumidamente a origem e os objetivos da Agência, que, devemos ainda ressaltar, é uma instituição privada que nasceu do protagonismo local, não financiada por órgãos públicos ou de governo. Em 2010, fizemos, através de fóruns comunitários abertos, a revisão do Plano de Desenvolvimento.

Ainda no final deste ano (2017), numa parceria com o Sesc Nacional e o Instituto Invepar, faremos fórum comunitário aberto a toda comunidade, de atualização de nosso plano de desenvolvimento.

Entendemos que assim estamos contribuindo com a nossa parte para potencializar as políticas de transferência de renda pois a maioria de nossos projetos está voltada para mulheres que estão tentando empreender ou alcançar o mercado de trabalho.

No governo Lula, conseguimos ir a Brasília e levar nosso plano em diversos ministérios, o que levou à construção de 618 casas para moradores de uma das áreas mais pobres da CDD. Por outro lado, nos dois mandatos de Cesar Maia e no primeiro mandato de Eduardo Paes, mesmo enviando ofícios de forma insistente, nós nunca conseguimos sequer uma reunião. E na construção destas casas, a prefeitura deixou de fazer a regularização urbanística. Portanto, do recurso total que conseguimos na CEF para a construção das casas, 48 por cento do recurso foi gasto na regularização urbanística, o que afetou o tamanho das casas, diminuindo assim o impacto positivo para grande parte das famílias.

Em 2007, cerca de 30 jovens do Ceacc em parceria com o Comitê Comunitário da CDD, com apoio da CEF e Action Aid Brasil, elaboraram o Panut – Plano de Avaliação Nutricional, sob a coordenação da enfermeira Zélia Batista dos Santos, moradora da CDD, comandando uma equipe de profissionais qualificados. Eles fizeram a pesagem de 2.428 crianças de 0 a 5 anos e, pasmem, encontraram na CDD, bem próximo à Barra da Tijuca, 10,1% de crianças desnutridas e 38 em risco de vida. Imediatamente foi estabelecida uma polêmica com a direção do posto de saúde local que tentou contestar os dados, mas a metodologia não deixava dúvidas. Em seguida, os casos graves foram encaminhados ao atendimento no serviço público de saúde.

Isto mostra que o alcance do programa no seu cruzamento com a exigência da permanência na escola pode deixar uma parcela importante de crianças na primeira fase de desenvolvimento fora do alcance da proteção do programa.

Recentemente o CEACC, em parceria com Action Aid Brasil, fez uma pesquisa de avaliação nutricional com 80 de nossas crianças num projeto em parceria com a Escola Municipal Alfonsus Guimarães. Ainda não temos todos os dados analisados, mas já nos deparamos com outras questões difíceis, porque estamos com crianças com sobrepeso e algumas abaixo do peso.

Políticas implementadas pelo governo federal e que são aplicadas pelo estado ou município vão depender do comprometimento e da gestão, mas dependerão também da participação popular, do monitoramento das políticas públicas, do acompanhamento de como estão sendo aplicadas pela população. A efetividade dependerá sempre do nível de mobilização e cobrança dos movimentos sociais populares. Isso envolve ações multidisciplinares e temas transversais, como a economia solidária, a produção orgânica de alimentos, a agricultura familiar, a compra da merenda escolar, água, cisternas, tecnologias sociais, aproveitamento da água de chuva, hortas urbanas, quintais, direito à moradia, direito à cidade... E um “não” às remoções.

E voltamos à rotina das lutas dos movimentos populares na cidade, no campo, dos índios, dos quilombolas. Podemos dizer *que todo programa de governo de combate à miséria, fome, pobreza extrema, deve ser, de nosso ponto de vista, monitorado pela sociedade civil e avaliado periodicamente*. Há que se ter metas a alcançar e um sistema permanente de acompanhamento dos beneficiários para avaliar se os instrumentos que os governos disponibilizam para quem acessa os benefícios também dão condições para que esses indivíduos possam dar o passo seguinte e conseguir sair do programa. Como nós sabemos que no capitalismo parte da pobreza é justamente o contingente de reserva de mão de obra barata, sem luta e transformações estruturais não teremos nossos direitos à vida plena garantidos. Mas temos a utopia de uma nova sociedade. Lutamos no dia a dia para transformá-la. *Resistimos todos os dias e acreditamos que os jovens e a educação são instrumentos de transformação e esperança*.

Estamos falando de duas questões: lutar sempre para construir os sonhos da sociedade livre que queremos e lutar todo dia. Qualquer política de governo só nos alcançará se lutarmos por ela, se fiscalizarmos, se monitorarmos. Nestes novos tempos de mobilização, a juventude tem sido uma força a nos ensinar novos caminhos.

Mas também temos que dizer que *nem tudo que nos é oferecido é o que realmente precisamos e queríamos*.

Para encerrar, vale dizer que a luta mais antiga de nossa comunidade é por uma escola de ensino médio de qualidade em três turnos. Essa demanda é antiga. Com ao passar dos anos, vemos o impacto da falta do ensino médio incidindo na vida das pessoas já por três gerações. Já tivemos promessa de um Colégio Pedro II e perdemos. O Comitê Comunitário da CDD/Agência em parceria com o Sesc Nacional e outras instituições da CDD estão novamente tentando, através de novos arranjos institucionais, conseguir uma escola de ensino médio, e podemos dizer que a nossa maior barreira é a má vontade política escorada na burocracia do Estado.

Os últimos acontecimentos mostram a contradição da ação do Estado nas favelas, comunidades e periferias e os erros acumulados nas várias tentativas de resolver anos e anos de abandono pela força, por ações pontuais desarticuladas. Até mesmo as UPPs já se esgotaram e foram superadas pelas contradições do próprio Estado.

A omissão do Estado se transforma às vezes em barreiras para o próprio Estado. O impacto na vida comunitária é a dificuldade de mobilização, mas ainda assim defendemos todas as formas transformadoras, mobilizadoras e potencializadoras de vida, energia, criatividade e resistência e temos sempre esperança! Se não fosse nossa resistência em todas as favelas, seria muito pior.

Sobre os autores

Flávia Oliveira, O Globo

Nasceu em Irajá, na cidade do Rio de Janeiro em 1969. Formou-se em Jornalismo no Instituto de Artes e Comunicação Social (IACS-UFF), em 1993. Ingressou no jornalismo como repórter do *Jornal do Commercio*. Desde maio de 1994, trabalha no jornal *O Globo*, onde foi titular da coluna Negócios & Cia entre 2006 e 2014 e é comentarista do Estúdio i da *GloboNews* desde 2007.

Aldaiza Sposati, PUC-SP

Aldaiza Sposati é doutora em Serviço Social pela PUC-SP (1986) e Pós-Doutora pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra sob supervisão de Boaventura de Souza Santos (1992). É professora titular do corpo permanente da PUC-SP no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, onde coordena o NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social e o CEDEST - Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (parceria com o INPE). Foi secretária municipal em São Paulo nas pastas Administrações Regionais (1989/1990) e Assistência Social (2002/2004), conselheira da cidade (2013-2016) e vereadora da cidade por três mandatos consecutivos (1993-2004).

Tiago Falcão, Senarc/MDSA

É Secretário Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). A secretaria é responsável pela implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania, que promove a transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o Brasil. Também no MDSA, já foi Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza.

Maria Antonia Cardoso Nascimento, UFPA

Graduada em serviço social pela UFPA, mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional - Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA/UFPA) e doutora em serviço social pela PUC-SP, Maria Antônia Cardoso Nascimento foca na área temática de Políticas Públicas e Serviço Social. É membro do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Trabalho, Estado e Sociedade na Amazônia e coordenadora do Programa de Extensão Acessando Política Pública Raça / Etnia.

Romulo Paes (Rio+)

Rômulo Paes de Sousa é médico, PhD em saúde pública (London School of Hygiene and Tropical Medicine). É pesquisador sênior da Fiocruz no Instituto René Rachou e Senior International Associate no Instituto de Estudos do Desenvolvimento (IDS) da Universidade de Sussex (Reino Unido). Foi Diretor do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável do PNUD (2013-2017), Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Social (2009-2012) e Secretário de Avaliação e Gestão da Informação no mesmo ministério (2004-2007). Ele tem atuado como consultor em saúde pública e políticas de proteção social no Brasil, África do Sul, Egito, Honduras, Ilhas Maurício e Reino Unido. Ele publicou 6 livros e vários trabalhos científicos em avaliação de políticas de proteção social e saúde pública.

Debora Thome, jornalista e cientista política

Debora Thome é jornalista, cientista política e consultora independente. É autora do livro “O Bolsa Família e a social-democracia” (2013), no qual narra o histórico e o processo de institucionalização do programa no Brasil, apresentando as origens das políticas sociais-democratas no país e no mundo.

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato, UFF

Socióloga pela UFRJ, mestre em Administração Pública pela FGV e Doutora em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, com pós-doutorado na London School of Economics and Political Science. É professora associada da Escola de Serviço Social e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Coordena o Núcleo de Avaliação e Análise de Políticas Sociais - NAP/UFF. Vice-chair do Comitê de Pesquisa de Políticas de Saúde Comparadas da Associação Internacional de Ciência Política (IPSA).

Rafael Georges, Oxfam

Rafael Georges é Policy Advisor da Oxfam, atuando no acompanhamento do Congresso Nacional e no desenvolvimento de projetos específicos nos temas relacionados a agricultura. É graduado em Ciências Sociais pela PUC/SP, mestre em Ciência Política pela UnB e doutorando em Ciência Política na UnB. Já foi coordenador de campanhas do Greepeace.

Mercedes González de la Rocha, CIESAS México

Mercedes González de la Rocha é pesquisadora do Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Trabalhos recentes incluem a coordenação de um projeto sobre fecundidade precoce e escolaridade em contextos rurais e grupos étnicos distintos (indígenas, mestiços e afro-mexicanos). Dentro de sua vasta produção escrita, destaque ao livro premiado “Los recursos de la pobreza. Familias de bajos ingresos de Guadalajara”. Foi co-diretora (junto com Agustín Escobar) das avaliações qualitativas de impacto do programa Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, antes PROGRESA), no México, de 1999 a 2005, e diretora das mesmas pesquisas de 2006 a 2008.

Maria Ozanira, UFMA

Maria Ozanira da Silva e Silva possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão (1966), Master em Social Work pela Western Michigan University (1976), mestrado em Serviço Social pela PUC-SP (1980) e doutorado em Serviço Social, com área de concentração em Política Social, pela PUC-SP (1987). Desenvolveu estágio pós-doutoral no Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da Universidade de Campinas (1995-1996). Atualmente é professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão e coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP). Foi representante Adjunto na Área de Serviço Social na CAPES nos períodos 2001-2004 e 2005-2007; membro titular do Comitê de Assessoramento de Psicologia e Serviço Social no CNPq no período 2003/2005 e de 07/2008 a 06/2011.

Paulo Januzzi, ex-MDS, IBGE

Paulo de Martino Jannuzzi é Professor do Programa de Pós-Graduação em População, Território e Estatísticas Públicas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do IBGE e professor colaborador da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Foi Secretário de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome entre 2011 e 2016. Foi Analista Socioeconômico e Assessor Técnico da Fundação Seade (1994 a 2010) e Professor, Coordenador de Pesquisa e Extensão e Coordenador de Curso de Especialização em Gestão Pública da PUC-Campinas (1992 a 2010). Graduiu-se em Matemática Aplicada e Computacional pela Unicamp, Mestrado em Administração Pública pela Eaesp/FGV e Doutorado em Demografia pela UNICAMP.

Eduardo Suplicy, Vereador da cidade de São Paulo

Eduardo Suplicy é formado em administração de empresas na Escola de Administração de Empresas da FGV, onde é professor titular, e em economia na Universidade Estadual de Michigan, nos Estados Unidos. Entre os anos 60 e 70 foi professor visitante na Universidade de Stanford, também nos Estados Unidos, e professor titular da FGV, além de ter ocupado o cargo de editor de economia na revista Visão. Ainda no jornalismo, colaborou com artigos para o jornal *Última Hora* e foi redator e analista de assuntos econômicos da *Folha de S. Paulo*. Em 1980, participou da fundação do Partido dos Trabalhadores (PT). Pelo PT, foi senador por três mandatos consecutivos (1990 – quando propôs o Programa de Garantia de Renda Mínima –, 1998 e 2006). Foi eleito vereador da cidade de São Paulo em 2016.

Cleonice Dias, Agência CDD (Representante comunitária)

Cleonice Dias trabalha na Agência CDD, que é o agente executor das decisões do Comitê Comunitário da Cidade de Deus, com base no Plano de Desenvolvimento Comunitário elaborado pelo Comitê. Seu objetivo é resgatar potencialidades do bairro, principalmente quanto a trabalho, economia solidária, saúde, esporte, habitação e educação.

Isabel Rocha de Siqueira, IRI/PUC-Rio

Professora Assistente de Relações Internacionais, IRI/PUC-Rio, e pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS. É PhD em Relações Internacionais pelo Department of War Studies, Kings College London, com bolsa da CAPES, Mestre (MSc) em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio) e Bacharel em Jornalismo pela PUC-Rio. Coordena o Laboratório de Metodologia do IRI/PUC-Rio e é tutora do programa PET para a graduação. Também atua como reviews editor do *Journal of Intervention and Statebuilding* (Taylor & Francis). Publicações recentes incluem um livro autoral pela Routledge e artigos nos periódicos *Global Governance*, *International Political Sociology* e *Third World Quarterly*.

Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves

Graduado em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (1993), com mestrado (1995) e doutorado (2003) em Ciência Política pelo IUPERJ. Em 2008, realizou pós-doutorado na Universidade de Copenhague. É Professor Associado do IRI/PUC-Rio e Coordenador Geral do Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS. Possui experiência como consultor do Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do ECOSOC. Atuou como coordenador de Relações Internacionais do Governo do Estado de Minas Gerais entre 2004 e 2005. Foi consultor do CNPq e da CAPES em diversas ocasiões e é membro do conselho editorial de publicações como a *International Political Sociology* e a revista *Contexto Internacional*. É sócio-fundador da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), da qual foi diretor entre 2005 e 2009 e presidente entre 2011 e 2014.

