



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DO CONSUMO
PRO-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONSUMO, COTIDIANO E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

MARIA JOSÉ DA SILVA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO CONTEXTO DE CRISE
POLÍTICA, ECONÔMICA, INSTITUCIONAL**

Recife, 2021

MARIA JOSÉ DA SILVA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO CONTEXTO DE CRISE
POLÍTICA, ECONÔMICA, INSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciências do Consumo - Universidade Federal Rural de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social, como requisito para obtenção do título de Mestre em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Orientadora: Prof^a Dr^a Raquel de Aragão Uchoa Fernandes.

Co-orientadora: Prof^a Dr^a Laura Susana Duque-Arrazola.

Recife, 2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal Rural de Pernambuco
Sistema Integrado de Bibliotecas
Gerada automaticamente, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M332p SILVA, MARIA JOSÉ DA
 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO CONTEXTO DE CRISE POLÍTICA, ECONÔMICA, INSTITUCIONAL /
 MARIA JOSÉ DA SILVA. - 2021.
 170 f. : il.

 Orientadora: Raquel de Aragao Uchoa Fernandes.
 Coorientadora: Laura Arrazola Susana Duque Duque-Arrazola.
 Inclui referências e anexo(s).

 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Consumo,
 Cotidiano e Desenvolvimento Social, Recife, 2021.

 1. Bolsa Família. 2. Proteção social. 3. Novo Regime Fiscal. 4. Neoliberalismo. 5. Crise política e econômica. I.
 Fernandes, Raquel de Aragao Uchoa, orient. II. Duque-Arrazola, Laura Arrazola Susana Duque, coorient. III. Título

CDD 640

MARIA JOSÉ DA SILVA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO CONTEXTO DE CRISE
POLÍTICA, ECONÔMICA, INSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciências do Consumo – Universidade Federal Rural de Pernambuco – Programa de Pós-Graduação em Consumo – PGCDs, como requisito para obtenção do título de Mestre em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

APROVADA EM: 24 de fevereiro de 2021

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Raquel de Aragão Uchôa - UFRPE
Orientadora

Prof.^a Dr.^a Laura Susana Duque Arrazola - UFRPE
Co-orientadora

Prof.^o Dr.^o Luiz Flávio Arreguy Maia Filho - UFRPE
Examinador Interno

Prof.^a Dr.^a Laudicena Barreto - UFPE
Examinadora Externa

Dr.^a Nínive Fonseca Machado - UFPB
Examinadora Externa

À minha família.

Aos meus pais in memória. Com poucos estudos, nesse sentido, me instigaram a ir à luta.

Aos meus filhos, Elizabeth, Jorge, Jean e Jader e netos, motivação para continuar na luta junto com todos.

À vida, razão desse feito.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus às bênçãos recebidas, entre outras, até esse momento está sobrevivendo a Síndrome Respiratória Aguda Grave de Coronavírus 2.

Às minhas orientadoras, Prof.^a Raquel de Aragão Uchôa Fernandes e Prof.^a Laura Susana Duque Arrazola, minha gratidão pela disponibilidade, paciência, amizade e por me guiarem nesse fazer intelectual, instigante, mas, desafiador.

Ao Governo do Estado, através da Secretaria Estadual de Saúde-SES e a Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude-SDSCJ. Particularmente, a Secretaria Executiva de Assistência Social-SEAS e a Superintendência das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional-SUASAN, na pessoa da chefia imediata, Mariana Suassuna, por sua compreensão e consentimento ao meu afastamento do trabalho por três meses e em momentos específicos, quando a dinâmica acadêmica exigia. Igualmente, agradeço aos colegas da equipe de trabalho. Agradeço também ao colega Sidney Cavalcanti, Setor de Vigilância Socioassistencial/SEAS, pela disponibilidade de dados do Programa Nota Fiscal Solidária ou Décimo terceiro do Bolsa Família em Pernambuco.

A todos (as) que fazem o Corpo Docente do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social da UFRPE. Existe um pouco de todos (as), pois o trabalho final é uma síntese de contribuições e reflexões efetivadas no período das aulas, configurando-se no ensino-aprendizagem.

Agradeço a Isabel e a Ana, pelo constante assessoramento Técnico-administrativo.

A todos (as) colegas do Curso, pela oportunidade que tivemos de juntos (as), participarmos de experiência tão rica. Por nos conhecermos, aprendermos a conviver. Convivência que permitiu o aflorar de sentimentos diversos: incentivo, solidariedade, carinho, amizade. Em nome de Bruna, Luizy e Débora digo obrigada a todas (os), pelo conhecimento que socializamos. Retenho a imagem de todas (os) em minha mente.

Aos meus filhos e netos, pelo apoio, por relevar e compreender a minha falta de tempo e ausências nesse período.

A todos aqueles e aos amigos, em particular, que em alguma medida me deram apoio para o desenvolvimento deste trabalho.

[...] problema de negro acaba se ligando com todos os grandes problemas humanos.

Com todos os absurdos contra a humanidade, com todas as injustiças e opressões.

Mariama, que se acabe, mas se acabe mesmo a maldita fabricação de armas. O mundo precisa fabricar é Paz. Basta de injustiça.

(Dom Hélder Câmara)

RESUMO

Esta dissertação é o resultado da pesquisa que abrangeu o período 2016-2020, contexto de crise econômica, política, institucional, no qual foi aprovado no país o Novo Regime Fiscal. Teve como suposto que o Novo Regime Fiscal, ao congelar o orçamento da Seguridade Social da União por 20 anos, aumenta o desmonte da Política de Assistência Social, das ações de proteção social e do PBF, objeto de estudo. A pergunta que norteou a pesquisa: Em que medida se dar o processo de desmonte da proteção social efetivada pelo Programa, em decorrência da implementação do Novo Regime Fiscal? O objetivo geral: Apreender e analisar o(s) significado(s) do Programa em conjuntura de desmantelamento do Estado social. Os objetivos específicos: analisar em que medida a reforma fiscal afeta o programa e as famílias beneficiárias e identificar alterações no formato do mesmo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, com abordagem crítica à luz do referencial histórico marxista. Como resultado do estudo, foi encontrado efeitos na forma de retrocessos no orçamento da seguridade social, na medida em que implementou congelamento de gastos por 20 anos, num processo crescente de desmonte da proteção social; foi encontrada alterações positivas e negativas expressas na legislação do mesmo. Encontrou-se tendências à sua manutenção embora, contraditoriamente, esteja sempre ameaçado de extinção, de alteração. Justificou-se a relevância do estudo por contribuir na atualização do debate sobre o PBF.

Palavras chaves: Bolsa Família. Proteção social. Novo Regime Fiscal. Neoliberalismo. Crise política e econômica.

ABSTRACT

This dissertation is the result of the research that covered the period 2016-2020, context of economic, political and institutional crisis, in which the New Fiscal Regime was approved in the country. It was supposed that the New Fiscal Regime, by freezing the Budget of the Social Security of the Union for 20 years, increases the dismantling of the Social Assistance Policy, social protection actions and the PBF, object of study. The question that led the research: To what extent does the process of dismantling the social protection implemented by the Program take place, as a result of the implementation of the New Tax Regime? The general objective: To apprehend and analyze the meaning(s) of the Program in conjuncture of dismantling the social state. The specific objectives: to analyse the extent to which tax reform affects the program and the beneficiary families and to identify changes in the format of the program. This is a qualitative, bibliographic and documentary research, with a critical approach in the light of the Marxist historical reference. As a result of the study, effects were found in the form of setbacks in the social security budget, as it implemented a 20-year spending freeze, in a growing process of dismantling social protection; positive and negative changes expressed in its legislation were found. There were trends in its maintenance although, contradictorily, it is always threatened with extinction, of alteration. The relevance of the study was justified by contributing to the updating of the debate on the PBF.

Keywords: Bolsa Familia Program. Social protection. New Tax Regime. Neoliberalism. Political crisis and economical.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Resultados da análise de conglomerados para famílias com renda zero – Brasil (2003 e 2011).....	81
Tabela 2	População por estratos de renda – Brasil (2003 e 2011).....	82
Tabela 3	Distribuição espacial da população dos estratos de renda – Brasil (2003 e 2011).....	83
Tabela 4	Composição relativa da renda dos estratos - Brasil (2003 e 2011) (Em %).....	84
Tabela 5	Escolaridade da população em idade ativa por estratos de renda – Brasil (2003 e 2011) (Em %).....	85
Tabela 6	Perfil das famílias cadastradas por região e faixa de renda, Cadastro Único, agosto/2018.....	100
Tabela 7	Perfil das pessoas cadastradas por sexo, faixa etária e cor ou raça, Cadastro Único, agosto/2018.....	101
Tabela 8	Perfil dos responsáveis familiares do PBF (mar/2017, fev/2013, agosto/2018) (em %).....	105
Tabela 9	Distribuição percentual das famílias segundo características do domicílio, Cadastro Único e PBF, agosto/2018.....	106
Tabela 10	Perdas estimadas para a Assistência Social decorrentes da implementação do NRF a partir de 2017 (2017 a 2036).....	131

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Pirâmide etária, PBF, agosto/2018.....	104
Quadro 2	Famílias beneficiadas pelo 13º do Bolsa Família de Pernambuco.....	148

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico A	Número de famílias incluídas ou atualizadas entre janeiro/2015 e agosto/2018.....	98
Gráfico B	Perfil das famílias cadastradas por região, agosto/2018.....	99
Gráfico C	Distribuição percentual das famílias PBF por composição familiar, agosto/2018.....	103

LISTA DE SIGLAS

ACO	Ação Cível Originária.
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil.
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento.
BPC	Benefício de Prestação continuada.
CADÚNICO	Cadastro Único para programas sociais.
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CMAP	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais.
Covid-19	Síndrome respiratória aguda grave de coronavírus 2.
DTP	Vacina tríplice bacteriana - difteria, tétano e pertussis.
EC-	Emenda constitucional.
GPTE	Grupo de Populações Tradicionais e Específicos.
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura.
FMI	Fundo Monetário Internacional.
IGD	Índice de Gestão Descentralizada.
IA	Insegurança Alimentar.
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas.
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social.
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPCA	Índice de Preços ao Consumidor.
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias.
MDS	MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL.
MP	Medida provisória.
MC	Ministério da Cidadania.
MF	Ministério da Fazenda.
MPST	Ministério da Previdência Social e Trabalho.
MDSA	Ministério Desenvolvimento Social e Agrário.
NRF	Novo Regime Fiscal.
ONU	Organização das Nações Unidas.
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PNAD-C	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares.
PAS	Política de Assistência Social.
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
PBF	Programa Bolsa Família.
PL	Projeto de Lei.
PT	Partido dos Trabalhadores.
PPA	Plano Plurianual.
PIA	População em Idade Ativa.
PBSM	Programa Brasil Sem Miséria.
PDV	Programa de Demissão Voluntária.
PTRC	Programas de Transferências de Renda Condicionada.
PEC	Proposta de Emenda Constitucional.
RGPS	Regime Geral de Previdência Social.

RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social.
RF	Responsáveis pela Unidade Familiar.
PSF	Programa Saúde da Família.
PNFS	Programa Nota Fiscal Solidária
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência.
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional.
SDSCJ	Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude
SEAS	Secretaria Executiva de Assistência Social
SES	Secretaria Estadual de Saúde
SICON	Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades.
SUASAN	Superintendência das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional
TSE	Tribunal Superior Eleitoral.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1	23
1.1 Crise econômica, a gota d'água que se transformou em caos na política e acirrou disputa entre forças antagônicas: Te dou um, em troca quero mil, ou então, cada um no seu quadrado.	23
CAPÍTULO 2	33
2.1 Refletindo a precarização da vida mediada pelas dimensões: questão social, Estado social, política social, programa bolsa família e a proteção social efetivada através de um benefício monetário.	33
2.1.2 Questão social e Estado social	33
2.1.3. Política social	44
CAPÍTULO 3	58
3.1. O programa bolsa família: uma ação de transferência direta de renda monetária mínima, subsumida a condição de ser a proteção social de maior cobertura efetivada no país.....	58
3.1.2. Programas de Transferência de Renda Condicionada: origem do PBF	59
3.1.3 A experiência brasileira em transferência direta de renda, síntese de muitas dimensões, o caso do Programa Bolsa Família: Contextualização, indicadores, congelamento de gastos, pandemia, expressões da ação de proteção social materializada através de um benefício monetário	61
3.1.4 O Programa Bolsa Família e a Pandemia de Covid-19	68
3.1.5 O Programa Bolsa Família, síntese de muitas dimensões	71
CAPÍTULO 4	121
4.1. Os resultados do estudo realizado: a retração de gastos e o desmantelamento da proteção social efetivada pelo PBF.	121
4.1.1. Considerações metodológica	121
4.1.2. O impeachment, o mote para a implantação da contrarreforma de Temer e o NRF apresentado como um troféu ao país	126

4.1.3. Cadastro Único e Programa Bolsa Família: aprimoramento de um, melhoria da gestão do outro	134
4.1.4. As circunstâncias que alteram o marco legal do PBF	138
4.1.5. Em que medida o Novo Regime Fiscal contribui para o crescente desmonte da proteção social do PBF	143
CAPÍTULO 5	147
5.1. Uma experiência estadual autodenominada de transferência de renda: o Programa Nota Fiscal Solidária, ação do governo de Pernambuco de concessão de um valor extra, complementar ao benefício do Programa Bolsa Família.	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	150
REFERÊNCIAS	155
ANEXOS	167
Anexo 1. Programa Bolsa Família. Quantidades de famílias beneficiárias, valor total e valor médio do benefício, no 2016-2020.	167
Anexo 2. Material de divulgação do Programa Décimo Terceiro do Bolsa Família de Pernambuco. Cartazes e panfletos com o calendário de pagamento.	170

INTRODUÇÃO

Esta dissertação é o resultado da pesquisa que abrangeu o período 2016-2020, contexto de crise econômica, política, institucional, período no qual foi aprovada a reforma fiscal vigente através da Emenda Constitucional nº 95/16, que instituiu no país o Novo Regime Fiscal.

Tendo como suposto que o Novo Regime Fiscal, ao congelar o orçamento da Seguridade Social da União por 20 anos, atinge a Política de Assistência Social-PAS e a efetividade das ações de proteção social, inclusive, a viabilizada pelo Programa Bolsa Família-PBF, foco do nosso estudo.

A pesquisa permitiu sair do campo da suposição, considerando a revisão bibliográfica e documental realizada, e demonstrar ao longo da dissertação que o congelamento do gasto agravou o desmonte que vem se processando nas políticas e ações da seguridade social, atingindo a Assistência Social e suas ações, atinge o PBF foco da pesquisa, enfim, impõe supressão de direitos ao que ainda resta de proteção social no país.

Importa dizer que o desmonte da seguridade social atingindo políticas, programas, ações sociais e restringindo direitos sociais não se dar apenas através da EC nº 95/16, vem se dando também através de outros dispositivos legais decorrentes de contrarreformas, ocorridas nos governos de Fernando Henrique, Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, como será visto em determinados trechos dessa exposição.

Nesse sentido, a seguridade social brasileira vem sendo reformada desde que passou a ser parte integrante da Constituição de 1988 com a prerrogativa de garantir direitos. Assim, a própria Constituição é criticada por ser considerada o principal motivo da crise do Estado, como veremos adiante.

No caso do PBF, não tem sido diferente, desde que foi criado tem sido foco de críticas e controvérsias. A proteção social viabilizada através do programa, inclusive, além de críticas, padece de morte anunciada, pois está sempre ameaçada de sofrer solução de continuidade. Um exemplo disso, foi o que aconteceu em maio de 2013, quando milhares de pessoas foram para as agências da Caixa Econômica Federal e Casas Lotéricas para sacarem os seus benefícios em virtude de disparos através das redes sociais digitais de boatos sobre o fim do programa, conforme veiculado na ocasião pelo Portal G1 “Informação sobre fim do benefício gerou tumulto em estados do Nordeste”.

A proteção social foco da pesquisa é uma ação de transferência direta de renda, que a partir de 2003, recebe o nome de Programa Bolsa Família-PBF, instituído no governo Lula da

Silva. Trata-se de uma ação de proteção social, configurada nos moldes dos Programa de Transferência Condicionada de Renda – PTCR.

Contextualizando, historicamente, esses Programas surgiram na década de 90, em países da América Latina, particularmente, para atuar frente a pobreza e extrema pobreza, consequências das crises do capital, desencadeada a partir de 1979 com a crise do petróleo, que resultaram em mais pobreza no mundo.

Nesse sentido, são características da grande crise econômica dos anos 80, segundo Bresser Pereira:

reduziu as taxas de crescimento dos países centrais à metade do que foram nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, levou os países em desenvolvimento a ter sua renda por habitantes estagnada por quinze anos, e implicou o colapso dos regimes estatistas do bloco soviético (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.34).

Observamos na análise do autor, que a crise referida impactou a economia capitalista mundial naquela conjuntura de estagnação. Analisando a crise no Brasil, Bresser Pereira (1998) afirmou,

Conforme ocorreu nos demais países, principalmente nos países latino-americanos e do Leste europeu, a crise definiu-se como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, e como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado era administrado (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.40).

Observamos que o autor responsabilizou o Estado, como sendo um elemento importante do agravamento da dita crise fiscal. Encontra-se explícita a crítica ao modo de intervir do Estado brasileiro, previsto na Constituição, ao justificar que isso ocorria “em função do retrocesso burocrático representado pela Constituição de 1988”.

No contexto do Brasil, abril de 1985, fim da ditadura militar, assumiu um governo civil, José Sarney (1985 a 1990). O país passou a vivenciar o processo de redemocratização, numa conjuntura de hiperinflação e recessão econômica desde os últimos anos do período ditatorial.

Embora com muita tensão, o processo da transição democrática foi capaz de instituir a Constituição de 1988, entretanto, devido a tensão existente se antevia que o Estado seria tensionado pelas forças antagônicas e que haveria dificuldades para implementá-la. Isto porque, totalmente contrário ao ideário que inspirou a nova Carta constitucional, o neoliberalismo já influenciava as elites. Assim como, por não ter sido apresentadas soluções para o caos econômico e social no qual se encontrava o país.

Crítica pelo fato de que a Constituição, particularmente, no capítulo da Seguridade Social, expressa a expectativa de um Estado do Bem-Estar Social, da garantia de direitos. Direitos garantidos na lei, mas cuja efetivação depende de financiamentos que os governos da hora vêm

historicamente alegando que o Estado não dispõe e com essa justificativa põem-se a contrarreformar a Constituição de 1988.

Ou seja, o autor criticou o sonho, a expectativa do cumprimento dos direitos sociais, cidadania, conquistados pela mobilização da sociedade, dos movimentos sociais organizados à época, no advento da redemocratização do país e a partir da qual se materializou a Constituição Cidadã.

Reformas do Estado começaram nos anos 80, diante de uma crise econômica que chegou ao auge no início dos anos 1990, frente a uma hiperinflação.

A partir de então, a reforma tornou-se imperiosa. [...] A reforma administrativa, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano, ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma se tornara condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.43).

No contexto da década anterior, em abril de 1985, período final da ditadura militar, assumiu um governo civil, (José Sarney, 1985 a 1990). Conjuntura em que o país vivenciava ao mesmo tempo o processo de redemocratização, recessão econômica e hiperinflação resultante dos últimos anos do período ditatorial.

Os Governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique são caracterizados na literatura como governos que introduziram e seguiram à risca o neoliberalismo e implantaram reformas no país. Nesse sentido, foram governos que já de início, puseram em xeque preceitos de estado de bem-estar social inseridos na Constituição de 1988. Instituíram contrarreformas que foram continuadas pelos governos que se sucederam (BEHRING, 2003).

As reformas no país a partir de 1990, independem de mudança constitucional: o ajuste fiscal, a abertura comercial, a privatização e finalmente a estabilização com o Plano Real. A partir do governo Fernando Henrique, começaram as reformas do plano constitucional, inclusive a reforma do capítulo da Constituição referente a administração pública. Ao mesmo tempo, tem início um amplo processo de reformas da administração pública, que terá como documento básico o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRESSER PEREIRA, 1998).

Quando Fernando Henrique Cardoso aderiu ao neoliberalismo em detrimento da Constituição de 1988, o projeto neoliberal já vinha fracassando em outros países e conforme, Sader (2013),

Quando disse que ia “virar a página do getulismo” na história do Brasil, FHC revelava a consciência clara de que o Estado regulador, protetor do mercado interno, indutor

do crescimento econômico, que garantia os direitos sociais e promovia a soberania externa era um obstáculo frontal ao modelo neoliberal. Buscou desarticula-lo, reduzindo-o ao Estado mínimo, a favor da centralidade do mercado. Desregulamentou a economia, abriu o mercado interno, promoveu a precarização das relações de trabalho, privatizou o patrimônio público a preços mínimos, submeteu a política externa as orientações dos Estados Unidos. Depois da estabilidade monetária, o impulso de apoio ao programa neoliberal terminou e, após três crises, sempre com empréstimos e acordos de ajuste do FMI, a economia brasileira entrou em profunda e prolongada recessão (SADER, 2013, p 137-138).

O cumprimento por Fernando Henrique Cardoso da agenda neoliberal foi ortodoxo, ignorando os resultados negativos: a financeirização da economia e a precarização das relações de trabalho. No seu governo, conforme Sader (2013, p. 138) “O Estado se tornou refém do capital financeiro, com a multiplicação do déficit público e seu endividamento”.

Numa leitura do autor, o governo Fernando Henrique Cardoso, cumpre à risca o receituário neoliberal, implantando uma agenda de desregulamentação do Estado. Os investimentos especulativos se tornaram muito mais atraentes do que os produtivos, gerando uma brutal transferência de renda de uma esfera para outra. Os usos do fundo público expressam bem esse processo.

Em nome das crises financeiras que não tem fim, o Estado neoliberal impõe e repõe desregulamentações que atinge particularmente, os pobres, ao atacar/suprimir os orçamentos das políticas sociais destinadas na lei, a quem delas precisam. Assim como, é conivente com ataques ao fundo público e segundo Salvador (2010, p. 605):

A característica comum a todas as crises financeiras dos últimos trinta anos é o comparecimento do fundo público para socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos. Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, impedindo a expansão dos direitos sociais.

As relações de trabalho foram submetidas a processos de informalização, que na realidade significaram sua precarização, com a expropriação de direitos essenciais dos trabalhadores – a começar pelo contrato formal de trabalho –, fazendo com que deixassem de ser cidadãos do ponto de vista social, isto é, deixassem de ser sujeitos de direitos. A maior parte dos trabalhadores se encontravam na condição de excluídos social, de pobreza (SADER, 2013).

Foi nesse cenário de recessão econômica que o PBF foi criado em 2003, como resposta a pobreza e extrema pobreza aguçadas na trajetória de crise, de 1979, alcançando o período do Plano Real (1994), que reduziu, mas não acabou com a inflação e nem alcançou a estabilidade econômica propagada, chegando ao fim do governo Fernando Henrique e início do governo Lula. A observar que na trajetória de efetivação dessa ação de proteção social pelo PBF, essa

proteção continua sendo a que oferece maior cobertura e resposta a pobreza e extrema pobreza ainda persistente no país, como marca da desigualdade existente desde a nossa formação.

Como visto em Bresser Pereira (1998), o autor analisou que a crise econômica era uma crise da intervenção do Estado e em grande medida a causa era a Constituição de 1988 e sua regulação de um Estado de bem-estar social.

A Constituição de 1988, inspirada nos princípios de um Estado de bem-estar social foi instituída no Brasil no momento em que esse modelo de Estado já se encontrava questionado em outros países. Aqui não vem sendo diferente, embora a mesma tenha se firmado e se encontre em vigência, apesar de todos os percalços.

Assim, observa-se tensão sobre a estrutura da Constituição e no sistema de Seguridade Social – Saúde, Previdência e Assistência Social – políticas afirmadoras de direitos da classe trabalhadora ativa e inativa desse país, mas que se encontram atacadas na sua capacidade de proteção social, submetidas no tempo a reformas¹ para diminuir o alcance constitucional desde os primeiros governos logo após a promulgação da Carta.

Como já foi visto antes, reformas estiveram presentes da Constituinte à Constituição promulgada, alcançando o momento atual. Então, crise, entraves e desmontes, acompanharam a trajetória da Constituição de 1988 e da seguridade social e permanecem como prática até hoje. Nessa trajetória, a prática do desmonte da proteção social alcançou o período da pesquisa, 2016 a 2020.

Contudo, a pesquisa se deteve no Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, para apreender em que medida se rebate na proteção social viabilizada pelo PBF e na vida de quem dela precisa.

A instituição do PBF, enquanto Programa de Transferência de Renda Condicionada brasileiro expressa “proceder a uma articulação entre transferência monetária e políticas educacionais, de saúde e de trabalho, direcionadas a crianças, jovens e adultos de famílias pobres” (SILVA *et al*, 2008, p. 24)

A proteção social referida, se trata da transferência de um benefício monetário direcionado a famílias pobres e extremamente pobres com crianças, adolescentes e nutrízes, assim como, famílias sem crianças, cujos adultos estejam em condições de vulnerabilidade

¹ Reformas que pautaram mudanças através de Emendas à Constituição conforme Maués (2020), o registro de 02 emendas no governo de Fernando Collor; no governo de Itamar Franco; 16 no primeiro e 19 emendas no segundo governo de Fernando Henrique; 14 no primeiro e 14 emendas no governo de Lula; 17 no primeiro e 07 emendas no segundo governo de Dilma Rousseff; 08 emendas no governo de Temer. Em relação ao governo vigente de Messias Bolsonaro, destacamos até o momento a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/19, de 12/11/2019 – Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias, outros.

social. O benefício configura-se uma complementação de renda, os elegíveis precisam estar inscritos no CadÚnico e atenderem aos critérios exigidos de renda per capita mensal, critério esse que define a elegibilidade da família para receber o benefício.

Considerando a pesquisa que apontou recuo do Estado Social e avanço do Estado mínimo neoliberal, expresso nas reformas, no aumento do desemprego, na disputa do fundo público pelo capital, e particularmente, na implementação do Novo Regime Fiscal, destacamos dessa realidade, a pergunta que norteou a pesquisa: Em que medida se dar o processo de desmonte da proteção social efetivada pelo PBF, em decorrência da implementação do Novo Regime Fiscal? Assim como, o objetivo geral - Apreender e analisar o (s) significado (s) do PBF em conjuntura de desmantelamento do Estado social, mínimo neoliberal. Os específicos: analisar em que medida a reforma fiscal afeta o PBF e as famílias beneficiárias e identificar alterações no formato do programa.

Considerando o processo de crises do capital, suas inflexões no Estado social e na seguridade social que cada vez mais promovem exclusão, refletimos que esse processo não se explica por si só, por fazer parte de uma totalidade repleta de contradições, uma das expressões do acabamos de referir é o desmonte da proteção social há muito em vigência, acentuando-se a cada reforma, atingindo as proteções sociais, o PBF, tensionadas hoje pelo o congelamento de gasto público, mas não somente.

Ou seja, a partir de 2016, o novo regime fiscal é um agravo a mais que potencializa o desmonte já existente. E nesse contexto, as inflexões na proteção social ficam patente com a emergência da epidemia do coronavírus, pois aumentou a demanda reprimida por proteção social.

A dissertação está estruturada por esta introdução e na sequência, pelo capítulo 1 ao capítulo 5, assim como, pelas considerações finais, referências e anexos.

CAPÍTULO 1

1.1 Crise econômica, a gota d'água que se transformou em caos na política e acirrou disputa entre forças antagônicas: Te dou um, em troca quero mil, ou então, cada um no seu quadrado.

A pesquisa retratada nessa dissertação lançou um olhar para o crescente desmonte na proteção social brasileira, com foco no FBF, e como já dissemos antes, tem como recorte o período 2016 a 2020. Nesse contexto, se vivenciava no país as consequências de uma crise financeira externa.

Em síntese, as medidas governamentais tomadas para enfrentamento da crise, feriram interesses econômicos e políticos das respectivas elites, o que provocou grande insatisfação e rompimento de um pacto existente prol governabilidade, entre o governo federal e forças políticas de campo ideológico distinto.

Contudo, esse processo de crise foi iniciado antes do período em apreço e permaneceu extrapolando o período da pesquisa. Nesse capítulo, apontamos um breve histórico e configuração da crise econômica, política, institucional e rebatimentos na proteção social efetivada pelo Estado brasileiro.

Iniciamos, contextualizando de forma breve, o panorama de crise considerado como a gota d'água que desencadeou uma convulsão política, institucional no país, sendo que no país já se vivenciava as consequências da crise econômica iniciada nos Estados Unidos que estourou em 2008, se espalhou no mundo do capital e conforme Harvey (2011),

No outono de 2008, no entanto, a “crise das hipotecas subprime”, [...] levou ao desmantelamento de todos os grandes bancos de investimento de Wall Street com mudanças de estatuto, fusões forçadas ou falência [...]. O resto do mundo, até então relativamente imune [...] foi arrastado precipitadamente para a lama, gerada em particular, pelo colapso financeiro dos Estados Unidos (HARVEY, 2011, p.10).

Decorrente da análise do autor, a crise financeira das hipotecas subprime ou crises no mercado financeiro imobiliário, foi a consequência de se ter transformado ações imobiliárias em papéis sem valor. Crise inicialmente negligenciada pelo Estado americano, pelos grandes capitalistas e pelos grandes bancos que buscavam lucros a qualquer preço, cobrando dos compradores muito acima do valor dos imóveis, atingindo particularmente, as camadas mais pobres da população que ficaram sem condições de pagar e viram seus imóveis hipotecados. Ao fim desse mesmo ano, todos os ramos da economia do país estavam em crise.

Com o avanço da crise financeira mais impactos nas economias foram registrados, observando a análise de Harvey (2011) “no início de 2009, o modelo de industrialização baseado em exportações contraia-se, [...]. O comércio global internacional caiu em um terço

em poucos meses, criando tensão nas economias majoritariamente exportadoras, como a da Alemanha e a do Brasil” (HARVEY, 2011, p.10).

Em consequência, diante dos rebatimentos da crise no Brasil e da não reação do livre mercado, ou seja, de sua autorregulação, historicamente pautada pelo ideário neoliberal, o Estado interviu. O governo Lula recorreu a várias estratégias para o enfrentamento da crise, entre outras, estimulou o aumento do consumo interno, criou linhas de financiamentos de créditos, mas não somente.

Nesse sentido, conforme Pochmann (2010, apud Jardim, 2013, p. 912), os rebatimentos da crise de 2008 continuava no contexto de 2009, no governo Lula foram abertas 995 mil vagas de trabalho, o salário mínimo aumentou em 5,9%, assim como aumentou o número de beneficiários da Bolsa Família. Outro ponto positivo foi a queda da inflação de 5,9 em 2008 para 4,3 em 2009.

Mas, o fato de quase sempre as crises econômicas não serem passageiras, seus efeitos deletérios vão enfraquecendo a capacidade de reação das economias nacionais. Naquele momento, no Brasil, estava em vigência o segundo governo do presidente Lula, o qual reagiu, adotando medidas de aquecimento do mercado interno, algumas vimos acima.

Contudo, as medidas tomadas, conforme análise do economista Ricardo Amorim em entrevista para o Canal do Youtube da Fecomercio SP (2016) “estimulavam o consumo e não a produção”. Portanto, pode se interpretar que se trataram de medidas emergenciais para o enfrentamento da crise, mas para a recuperação da economia exigia outras medidas de base mais sólida.

Nesse sentido, a explicação do que aconteceu na economia naquele período na avaliação do economista “O que aconteceu? A mão de obra ficou mais cara, o espaço ficou mais caro, por conta do aluguel. O que isso significa? [Que] Produzir no Brasil ficou mais caro” (FECOMERCIO SP, 2016, s/p).

Apreende-se da análise de Ricardo Amorim (Fecomercio SP, 2016), que a retomada da atividade econômica em meio à crise política, não era uma tarefa nada simples como continua não sendo. Frente as medidas tomadas, o governo foi crescentemente acuado pelas forças opositoras, viu diminuir consideravelmente sua base política no congresso, já que os aliados de outros campos ideológico foram se afastando até romperem com o pacto político existente.

Ao final do governo Lula, a crise estava controlada devido o acerto das medidas tomadas naquele momento. Pelo fato de o presidente Lula ter feito, conforme Souza (2016, p.53), “uso consequente da conjuntura favorável – mantido o acordo básico com o rentismo, com os

endinheirados – também para a maioria esquecida e desprezada da população [...]”. Entre outros motivos, o que veio ampliar a popularidade de Lula como um dos mais populares políticos brasileiros da atualidade, favorecendo inclusive, a eleição de sua sucessora.

O início do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), se deu num contexto de celebração e de esperança em um Brasil com oportunidades para todos conforme Souza (2016),

A presidenta eleita [...], confiante na sua recém-conquistada popularidade, a presidenta lançou então sua jogada mais arriscada: romper o acordo rentista que havia possibilitado a relativa tranquilidade do segundo mandato de Lula[...]. O projeto evocava claramente o sonho secular da esquerda brasileira da procura pela “boa burguesia”. Agora, como sempre, o alvo do amor não correspondido era a burguesia industrial (SOUZA, 2016, p.53).

No entanto, a crise imobiliária de 2008 avançou, atingiu diferentes setores da economia mundial e no segundo ano do primeiro mandato de governo de Dilma Rousseff,

[...] no inverno de 2011 a segunda fase da crise financeira internacional cai sobre o governo Dilma. Em 4 e 5 de agosto, os mercados ao redor do globo revivem os dias agitados de 2008. Fuga em massa para títulos norte-americanos e alemães, rebaixamento da dívida pública dos Estados Unidos pela Standard & Poor’s, turbulência nas principais bolsas e pânico nas mesas de operação financeira do planeta. Desta feita, no entanto, o epicentro desloca-se para longe de Wall Street, indo parar no meio do continente europeu. Sucedem-se ataques especulativos a Itália, à Espanha e até a França, que “foi alvo dos especuladores financeiros em função de indicadores pouco sólidos para o mercado” (SINGER, 2015, p.42-43 grifos do autor).

Observamos, que novamente a crise não afetou apenas países de menor potencial ou países em desenvolvimento, com histórico de crescente endividamento externo e interno como o Brasil. A convulsão financeira atingiu economias fortes como Grécia, Portugal, Espanha, Itália e Irlanda. Portanto, a crise financeira provocou recessão no mundo.

As imposições dos organismos financeiros, Banco Mundial entre outros, para fins de possibilitar créditos, financiamentos às economias em apuros, tem histórico de serem recessivas, o que limitam o ritmo da reação para a retomada do crescimento econômico dos países atingidos. O que dizer de países com o perfil da economia do Brasil, de menor capacidade de reação, por terem uma economia dependente, em muito, da exportação de matéria primas.

Observar nesse processo, as restrições ao acesso à crédito conforme demonstrado por Singer (2015),

As nações europeias credoras, lideradas pela Alemanha, desenham e impõem conduta recessiva aos devedores, em particular Grécia, Portugal, Espanha, Itália e Irlanda, provocando redução geral das atividades na zona do euro. Resultado: em 2014 a região ainda tinha produto menor que o de 2008. A vaga contracionista acaba por contaminar o resto do mundo e, em 2012, a China decide voltar-se para o mercado interno, diminuindo, igualmente, as suas taxas de expansão. De dois dígitos, entre 2001 e 2007, esta cai para cerca de 7,5% ao ano. O crescimento mundial diminui de 4,1%, em média ao ano, entre 2000-2008, para 2,9% de 2009 a 2014 (SINGER, 2015, p.43).

Em relação ao Brasil, para o enfrentamento da retração econômica, naquele momento, o governo Dilma adotou as medidas adotadas pelo seu antecessor em 2008, procurando “sustentar o ritmo de crescimento local” conforme Singer (2015),

Foi aí que se abriu a oportunidade de colocar em prática a nova matriz, que vinha sendo preparada desde a substituição de Henrique Meirelles por Alexandre Tombini à frente do BC [...]. Cálculos realizados a época da eleição presidencial mostravam que, para continuar as reformas graduais do lulismo, era preciso que o PIB crescesse cerca de 5% ao ano (SINGER, 2015, p.43).

Para que adotar uma nova matriz econômica? Porque ao contrário do crescimento a retração econômica diminuiria a capacidade necessária para combater a pobreza, tema caro ao campo progressista ou (neo) desenvolvimentista, conforme determinados analistas tem denominados.

Singer (2015), destacou as ações da nova matriz econômica, política anticíclica adotada no primeiro mandato de Dilma: “1. Redução dos juros; 2. Uso intensivo do BNDES; 3. Aposta na reindustrialização; Desonerações; 5. Plano para infraestrutura; 6. Reforma do setor elétrico; 7. Desvalorização do real; 8. Controle de capitais; 9. Proteção ao produto nacional” (SINGER, 2015, p.43 - 44).

Então, no cenário em que a crise externa se rebatia na economia interna brasileira, também continuava externamente a desvalorização das commodities deixando em baixa as exportações que tem peso na economia do Brasil. Pois bem, como já vimos antes, as ações baseadas na “nova matriz” ou na “jogada arriscada”, significavam que o governo estava agindo para diminuir os juros que estavam muito altos e para investir no setor público de infraestrutura e isso significava gasto público.

Ou seja, o governo baixou os juros, mas não conseguiu mantê-los baixo, devido à pressão dos setores que tiveram seus interesses contrariados. Conforme Souza (2016),

Quando o juro voltou a subir, em abril de 2013, ela [a presidenta] teve, na prática, todas as frações da elite contra ela. O novo contra-ataque do partido do dinheiro, a grande mídia, não tardou acontecer. A nova tática implicava o ataque sistemático e sem qualquer pausa ao governo e ao que ele representava (SOUZA, 2016, p.54).

No contra-ataque “instaurou-se uma batalha pela diminuição do juro e do spread bancário, na qual a presidenta apostou todas as suas fichas e perdeu. Quando o juro voltou a subir, em abril de 2013, ela teve, na prática, todas as frações da elite econômica contra ela” (SOUZA, 2016, p.54).

Então “Ao reduzir os juros e forçar os spreads para baixo, tensionou o pacto estabelecido com o setor financeiro” (SINGER, 2015, p.47).

Nesse sentido, frente a crise, as novas medidas tomadas por Rousseff embasada na nova matriz econômica, ‘sem combinar com as elites políticas e econômicas’, levou a ser vista por Singer (2015) como “cutucando onças com varas curtas” e como “jogada arriscada” por Souza (2016), que assim analisou,

O cálculo da jogada arriscada não era completamente desprovido de lógica. Submeter o país a um regime de juros que se aproximasse do regime mundial implicaria em maiores investimentos em atividades produtivas que geram empregos e aprofundam o círculo virtuoso de ampliação do mercado interno, aumento de produtividade e aumento do poder de consumo. Como os empregos produzidos pelo ciclo anterior eram circunscritos a área de baixa produtividade e de baixos salários, muito longe da propaganda ufanista da “nova classe média”, a ideia era aprofundar o processo inclusivo com o estímulo à indústria e à produção de melhores empregos (SOUZA, 2016, p.53).

A presidenta ao aumentar os juros feriu os interesses dos capitalistas, em consequência, os aliados romperam com o acordo rentista, mesmo considerando que entre outros, esse capital retornaria como estímulo governamental à indústria e resultaria na oferta de melhores empregos. As medidas da presidenta, portanto, se configuraram uma “jogada arriscada” e para alguns uma ousadia, pois as consequências não tardariam. As “jornadas de junho” e os desdobramentos demonstraram isso.

Conflitos provenientes de fatos sociais, econômicos, políticos de menor a maior abrangência, impactos, têm sido chamados de crise. Rigor conceitual a parte, o que se quer comunicar é, a crise econômica do período gerou crise política, institucional e em consequência, crise social. Conforme Almeida (2019),

Em uma tomada mais geral, conforme a crise no Brasil se aprofundou, prolongando-se aos dias atuais, ampliaram-se também as suas dimensões. Já não se trata tão somente de uma crise política, que em parte decorreu e é paralela a crise econômica, mas de algo também com implicações jurídicas (na medida em que está em jogo o pacto democrático consagrado na Constituição de 1988), societárias (uma vez que tem sido frequentes as fissuras nas relações interpessoais em parcelas da população) e culturais (posto que o jogo de forças tem levado a choques indenitários, de valores e comportamentos). Em outras palavras, um fato social total *stricto sensu* (ALMEIDA, 2019, p.187).

As manifestações de junho de 2013 ou “jornadas de junho”, como ficaram conhecidas, foram manifestações de estudantes contra o aumento das passagens de ônibus. Iniciadas em São Paulo, também ocorreram em outras capitais e estudos mostraram que foram manipuladas pela mídia, para desestabilizar os governos de Rousseff e o Partido dos Trabalhadores.

A persistente manipulação da mídia conforme Souza (2016), “O início do novo processo se deu com as “jornadas de junho”, [...] as rebeliões foram rapidamente manipuladas pela mídia enquanto “partido do dinheiro” (SOUZA, 2016, p.54).

Nesse sentido, foi visto que as manifestações de junho foram realizadas, particularmente, por estudantes e sem efetiva participação de partidos políticos, tendo como pauta reivindicar baixa do preço das passagens de ônibus. Entretanto, observou-se, que não foram os organizadores, mas, a mídia que incluíram novas pautas nas manifestações como corrupção no governo e criminalização dos partidos, particularmente, do PT.

Nesse momento, ocorreu ampla cobertura midiática, em especial, pelo Jornal Nacional da Rede Globo, por vários dias e horas a fio, dos fatos que fundamentaram as “jornadas de junho” e se viu a inflexão das manifestações, a partir de denúncias de roubo e corrupção do governo, do PT e do ex-presidente Lula, processo que em um contínuo chegou a maio de 2016 com a deposição da presidenta, mas não parou.

Desde então, o fenômeno vem sendo analisadas por pesquisadores de diferentes correntes de pensamentos. Os estudos mostram concordâncias e discordâncias, mas todos expressando o conhecimento sobre as manifestações alcançado até o momento.

Assim se posicionam Tatagiba e Galvão (2019),

Sustentamos que os protestos antecedem a eclosão da crise econômica e que, quando atingem o pico, em 2013, produzem mudanças no contexto político, abrindo oportunidades políticas inéditas para que um conjunto heterogêneo de atores, à direita e à esquerda do PT, manifestasse suas divergências em relação ao governo. (TATAGIBA e GALVÃO, 2019, p.63).

Observemos que o ponto de vista de Tatagiba e Galvão (2019), de certo modo converge ou se aproxima ao de Souza (2016),

Existe uma linha clara de continuidade entre as glorificadas e midiaticamente manipuladas manifestações de junho de 2013, as assim chamadas “jornadas de junho”, e o golpe de abril de 2016. Nesse intervalo de quase três anos, o ataque ao governo federal foi realizado sem tréguas, até a vitória final no processo de impeachment. [...] A grande questão é como protestos localizados com foco em políticas municipais foram manipulados de tal modo a se “federalizarem” e atingirem a popularidade da presidenta Dilma, que àquela altura gozava dos mais altos índices de aprovação no seu governo (SOUZA, 2016, p.87).

A leitura que se faz dos autores acima, primeiro, que o foco das manifestações eram reivindicações dirigidas as governanças de políticas locais que define preços de passagens de ônibus. E segundo, ao extrapolar para o plano federal, com questões não pautadas pelos organizadores, permitiu análises e conclusões que se tratou de uma guinada supostamente manipulada.

Então, o que se viu acontecer na realidade foi o alinhamento entre as elites econômicas, políticas, a mídia tradicional no geral, instituições jurídicas e policiais, numa concertação de forças, sem apresentação de provas, validaram as denúncias apresentadas a partir de convicções.

Nesse sentido, os estudos mostram ter sido uma estratégia das forças opositoras através da mídia, aproveitaram a ocorrência das manifestações dos estudantes e a partir da nova pauta ampliaram a participação com segmentos contrários ao governo federal e respectivo partido, com o objetivo de criminalizar, enfraquecer, romper, afastar o governo. A partir desse momento, se observou que a mobilização continuou e a partir de então se posicionando no campo da direita e extrema direita em oposição ao campo progressista, histórico campo da esquerda.

No contexto, observou-se que a proximidade das eleições de 2014 e as consequências da crise econômica, acirraram a disputa política que se intensificou em muito, nos dois últimos anos do primeiro governo Dilma Rousseff.

Os opositores, junto a mídia tradicional, construíram narrativas e foram criticados de distorcerem os fatos reais e com essa estratégia mobilizaram as forças opositoras, política, econômica, inclusive, instituições com responsabilidades de salvaguardar o campo dos direitos constitucional, assim como, a sociedade em muito dividida. Assim, o governo perdeu a força política, a capacidade de dialogar, alcançou níveis altos de rejeição. Apesar desse cenário de crise econômica, política, institucional, Dilma Rousseff se reelegeu em 2014, para o mandato de 2015 a 2018.

Fez parte também desse processo de crise econômica, política, institucional, a operação Lava Jato, iniciada a partir de março de 2014, ela enfraqueceu tanto a presidente quanto o Partido dos Trabalhadores, diminuindo as chances de resistência ao crescente cerco neoliberal (SINGER, 2015).

Ainda a respeito da Lava Jato, cabe registrar existem aprovações e críticas, particularmente, devido ao modus operandi empregado pelo tribunal de Curitiba. Nesse sentido convém refletir sobre o que diz Almeida e Horitas (2017),

Se não forem respeitados os direitos dos investigados, se terá na história do Brasil, uma arbitrariedade tamanha, que será semelhante ao Tribunal de Nuremberg. Além disso, deve ficar claro, que a finalidade do Estado Democrático de Direito é manter todos direitos assegurados na carta magna, e tanto a irregularidade de agentes públicos quando buscam se enriquecer ilicitamente deve ser combatida, como também, a utilização do Poder Judiciário de tomar medidas de exceção, burlando regras pré-existentes, para atender anseios sociais momentâneos, que vão de encontro com ideologias dominantes e contrárias as determinadas pela Constituição Federal (ALMEIDA e HORITAS, 2017, p, 1655).

Como vínhamos analisando, frente a derrota, o grupo que perdeu às eleições, não se deu por vencido e conforme Souza (2013),

[...] as forças conservadoras não só não aceitaram a derrota eleitoral como começaram a flertar com um caminho não eleitoral”. E “entra em cena [...] o complexo jurídico-

policial do Estado. Instituições destinadas a proteger a democracia passaram a agir de modo concertado para derrubá-la. [...] com a mídia conservadora [...] a casta jurídica que comanda o combate corrupção seletiva tornou-se a chave para a compreensão do “golpe branco” em abril de 2016 (SOUZA, 2013, p.105).

Ou seja, presente nessa conjuntura, além da crise econômica, uma crescente instabilidade política, entre forças em disputa. Nesse campo de tensão foi forjado e efetivado o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, que foi afastada em abril e deposta em agosto de 2016.

A burguesia se uniu em torno de um projeto político e econômico alternativo, capaz de efetivar um programa de restrição de direitos e de salvaguardar o capitalismo selvagem. União, não somente em torno de cortes, mas também vislumbrando uma segunda via ao governo. A alternativa em questão foi viabilizada na figura do vice-presidente Michel Temer.

Entretanto, uma presidenta eleita pelo campo progressista foi submetida a um processo de impeachment e no seu lugar assume, de 31 de agosto de 2016 a 31 de dezembro de 2018, o agora presidente Michel Temer, que participou do processo de deposição da presidenta. Temer, do campo de centro direita e abertamente defensor do receituário do capitalismo neoliberal, da imposição do Estado mínimo e da liberdade do mercado. Haja vista, o contido no programa do seu partido Uma Ponte para o Futuro.

Em setembro de 2018, publicou o documento “Um Governo de Reformas” no qual, fez um balanço da gestão em todas as áreas, destacamos da área social e econômica,

os programas de inclusão foram modernizados e atendem melhor os brasileiros mais necessitados. Bolsa Família, [...] o cadastro foi melhorado para excluir quem recebia indevidamente, focando nas faixas mais carentes da população” [...]. A inflação está controlada. Os juros estão em níveis dos mais baixos da história. Foram criados instrumentos para garantir o ajuste fiscal (BRASIL, 2018, p.7).

Analisando o balanço de fim do governo Temer, o mesmo dar a entender que em dois anos e meio de gestão, no contexto de crise, o gasto executado nunca tinha ocorrido antes em igual período de tempo, assim como as questões problemas existentes foram de fáceis soluções, o que cabe a reflexão por que não foram resolvidas por ele quando era vice. As soluções do seu governo “A inflação está controlada. Os juros estão em níveis dos mais baixos da história. Foram criados instrumentos para garantir o ajuste fiscal” (BRASIL, 2018, p.7).

Para o próprio Temer, o seu governo de reformas, encaminhou a reforma da Previdência para o Congresso, através da PEC 241 e PEC nº 55 no senado, que após tramitação na Câmara e no Senado se transformou na Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, que aprovou o congelamento do gasto público por 20 anos.

O ano de 2018, foi um ano de eleições e o último do governo Temer, cujo interesse em se candidatar à reeleição não se confirmou, pois, entre outros motivos, foi denunciado por corrupção. Quem venceu as eleições foi o candidato de linha conservadora, de extrema-direita, Jair Messias Bolsonaro.

Uma análise do campo das ideias em que se situa o governo Bolsonaro, feita por Gherman (2019), publicada no site [ÉPOCA.globo.com](http://EPOCA.globo.com) diz que:

A extrema-direita de Bolsonaro é tão caricata, tão simplória e tão pornográfica [...] que nos faz refletir efetivamente sobre o que é a própria extrema-direita, viabilizando, assim, uma melhor compreensão das políticas do atual governo brasileiro. [...], o governo Bolsonaro (principalmente por aquilo que diz o próprio presidente) adota um discurso claramente anti-iluminista. [...]. Os anti-iluministas imaginam um mundo que já foi bom e que passou pela degeneração da modernidade. O fim dos privilégios, a emergência da diversidade e a expansão de direitos para minorias chegam a ser insuportáveis para aqueles que desejam retornar a um lugar habitado apenas por iguais. Um lugar onde as diferenças eram invisíveis, e onde cada grupo sabia exatamente seu espaço. [...] Momentos de crise fazem essa perspectiva, esse sonho com o passado, despertar (GEHRMAN, 2019, s/p).

Várias reflexões podem serem feitas a partir do exposto por Gherman (2019), uma é de que o governo Bolsonaro se posiciona acirradamente contra privilégios para além dos segmentos que sempre os tiveram, a diversidade tem sido reiteradamente ignorada e desprezada. Nesse sentido, efetivamente, observa-se o governo praticando menos expansão e mais restrição aos direitos dos trabalhadores, incluindo, as minorias, garantidos constitucionalmente.

O que tem de diferente e acintoso em relação aos demais governos é que a defesa das restrições não está baseada somente em argumentos plausíveis, por exemplo, da retração da economia, embora a utilize, inclusive, para menosprezar os trabalhadores. O empenho na restrição de direitos está baseado na crença do governo que trabalhadores e a diversidade reconhecida não são dignos de terem direitos, inclusive, de igualdade e liberdade. Nos valem de Gherman (2019, s/p): “Direita e esquerda democráticas são parceiras nas perspectivas de igualdade e liberdade. A extrema-direita, que acredita que a origem deve garantir privilégios e a liberdade pode gerar caos, não”.

Nesse período de crise econômica, política e institucional, de forma sucinta foi encontrado rebatimentos na proteção social nos governos do período pesquisado. Isso porque medidas tomadas frente a crise, se materializaram através de cortes de recursos, como a Emenda Constitucional nº 93/16 que prorrogou a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e vem provocando diminuição de investimentos na seguridade social.

A materialização da diminuição dos recursos se deu também através da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2017, conforme seu art. 3º, que foi aprovada com base nos valores

pagos em 2016. E através da Emenda Constitucional nº 95/2016 que instituiu o novo regime fiscal de congelamento do gasto público por 20 anos, que se iniciou no governo Temer, abrangerá os governos subsequentes até o ano de 2036. Caso não seja revertido, a retração de recursos se agravará ano a ano como já está ocorrendo.

As consequências do desmonte da proteção social já foram sentidas nos meses finais de 2015, conforme publicado em setembro de 2015 no site Globo.com, por André Souza (2015, s/p) “em meio à crise, principais programas sociais do governo Dilma Rousseff sofrem cortes. O Minha Casa Minha Vida e o Pronatec são alguns deles, [contudo, na ocasião] Bolsa Família e Fies estão entre os que foram preservados”. As, as complementariedades entre políticas foram desconstruídas e o PBF não possui estrutura para absolver a demanda reprimida.

Frente ao propósito de Bolsonaro “há muita coisa a ser destruída para depois construir”, a análise da atuação do governo na política de proteção social na atualidade, conforme Cohn (2020),

O conjunto de ações do atual governo a partir de 2019 é marcado pela *aporofobia*, e sua tradução, por ações que penalizam sobretudo os mais pobres, seja por meio de restrição evada de arbitrariedades de acesso ao BPC, seja por destruir a credibilidade do PBF quanto a critérios de distribuição das bolsas, como recentemente, quando as novas bolsas foram destinadas em 3% para o Nordeste e 76% para o Sul/Sudeste, sendo que aquela região apresenta 36% dos pobres e extremamente vulneráveis do país. Agrega-se a esse enxugamento dos benefícios distributivos sem vínculo contributivo à reforma da previdência social, tida como carro chefe do caminho para a retomada do crescimento [...] (COHN, 2020, p.155. Grifos do autor).

O governo Bolsonaro não se utiliza de meias palavras para anunciar suas intenções e decisões que se configuram nesse tempo de crise econômica, política, institucional e crise social em mais desmontes à seguridade social. Então, nos termos de Cohn (2020, p. 157) “se entre os anos de 2016 e 2018 assiste-se à desconstrução do aparato social até então construído, no período que se inaugura com Bolsonaro tem início a destruição de toda e qualquer política de proteção social no país”.

Assim, no período pesquisado nesse contexto ocorreu o embate entre forças econômica, política, institucional cujo fenômeno *stricto sensu* expressam o que chamado de crise e consideramos que ainda continua.

Então, o que nesse trabalho chamamos de crise econômica, política, institucional e rebateu forte no social, em síntese, foi ou continua sendo, um processo de rompimento político entre forças políticas antagônicas que explodiu tendo como mote as consequências internas da crise econômica externa. A elite econômica e política do país, não se uniram para administrar a crise de forma republicana, optaram pela ruptura no campo político-ideológico, aprofundaram a crise econômica e geraram o caos na política.

A reflexão que fazemos, em decorrência, estava em questão menos a crise econômica e consequências e mais a disputa pelo poder político. Infere-se, que o plano era, o lado vencedor trataria a economia com os princípios econômicos que defendiam, para o bem ou para o mal.

Naquele momento, a decisão pelo rompimento e não pela administração da crise foi arriscada e não mediu as consequências, nesse sentido, estamos presenciando, foram e continuam sendo as piores possíveis para o povo brasileiro, ao contrário, particularmente, para as elites que ganharam a “parada”. É que estão investindo seus lucros no sistema financeiro, haja vista, o acesso ao fundo público, conforme visto em Salvador (2010).

CAPÍTULO 2

2.1 Refletindo a precarização da vida mediada pelas dimensões: questão social, Estado social, política social, programa bolsa família e a proteção social efetivada através de um benefício monetário.

Os estudos realizados apontaram que a realidade e a precarização da vida, uma e outra, estão atreladas, particularmente, a dimensões sócio, política, econômica. Precarização que é o reflexo da desigualdade social histórica, exclusão social e pobreza extrema.

Apreendemos que nesse processo às dimensões mencionadas se agrega a violência *stricto sensu* tendo a desigualdade social como origem da exclusão e da violência física, expressada, inclusive pela fome, entre outras, originando demandas ao Estado por tecnologias sociais, como políticas sociais, programas e ações de proteção social públicas, como a viabilizada pelo Programa Bolsa Família. Sobressaíram do processo investigativo as categorias temáticas Questão social e Estado social, Política social e Programa Bolsa Família, as quais foram teoricamente refletidas.

2.1.2 Questão social e Estado social

Procedemos neste capítulo uma breve revisão e reflexão das temáticas *Questão social e Estado Social*, ambientadas na sociabilidade capitalista. Historicamente, a primeira, indutora de ações de proteção social, aqui, tendo-as como ponte para apreender historicamente a intervenção do Estado brasileiro na proteção social frente as expressões da questão social, mediadas pelas dimensões social, política, econômica. Reflexão estendida a proteção social

que o Estado está efetivando, em particular, no que diz respeito ao objeto de estudo, o Programa Bolsa Família.

Nessa perspectiva, realizou-se um breve resgate histórico relacionando a problemática pesquisada/temática com sociabilidade capitalista, ou seja, problemática e temática são originadas e são partes dessa sociabilidade, dessa totalidade. A reflexão buscou apreendê-las, impregnadas de determinações do real e da totalidade dialética que sobre elas incide.

Araújo (2004), aborda a questão social como contemporânea ao capitalismo, “O processo pelo qual o trabalhador torna-se duplamente livre para usar a imagem de Marx [...] é o processo pelo qual se constitui a questão social do capitalismo” (ARAÚJO, 2004, p. 50).

A expressão “questão social” tem história recente: seu emprego data de cerca de cento e setenta anos. A expressão surge para dar conta do fenômeno mais exigente conforme Netto (2001),

A expressão surge para dar conta do fenômeno mais evidente da história da Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: trata-se do fenômeno do pauperismo. Com efeito, a pauperização (neste caso, absoluta) massiva da população trabalhadora constituiu o aspecto mais imediato da instauração do capitalismo em seu estágio industrial concorrencial [...] (NETTO, 2001, p. 42).

Nesse processo, segundo os estágios do desenvolvimento do capitalismo, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava, pois, “a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”. Para Netto (2001) a pobreza se acentuou e se generalizou culminando no pauperismo histórico dos diferentes momentos do desenvolvimento capitalista. Acrescenta Netto (2001):

[...] lamentavelmente para a ordem burguesa que se consolidava, os pauperizados não se conformaram com a sua situação: da primeira década até o século XIX, seu protesto tomou as mais diversas formas, da violência luddista² à construção das trade unions³, constituindo uma ameaça real instituições sociais existentes. Foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como “questão social” (NETTO, 2001, p. 43).

Ou seja, o autor está referindo-se ao crescimento da pobreza transformando-se em miséria social na realidade histórica da passagem de um modo de produzir para outro e est, à luz do pensamento liberal. Pontua que existia determinado tipo de pobreza no sistema de produção anterior, mas que o novo processo fabril impôs uma mudança radical no modo de produzir, o que generalizou a pobreza, pois, esta crescia na razão direta em que o novo sistema produzia riquezas.

² Movimento de trabalhadores ingleses do ramo de fiação e tecelagem, do início do século XIX, que ficou conhecido pela destruição de máquinas como forma de protesto (NETTO, 2001).

³ Faz referência às primeiras associações formadas por operários com o objetivo de se contrapor ao poder burguês e que, mais tarde, formaram os sindicatos (NETTO, 2001).

No século XVIII foi modificada a concepção de trabalho, deixou de ser um dever moral e religioso, mas fonte de riqueza passando a ser repensado a partir dos princípios da nova economia política, implicando uma liberdade do trabalho e superando os dois modos de organização, o trabalho regulado e o trabalho forçado, que existiam antes da revolução industrial (ARAÚJO, 2004).

O ofício naquelas sociedades traça linha divisória entre os incluídos e os excluídos do sistema social. Os que estão fora pertencem a esfera da polícia dos pobres, e uma boa política era torná-los coercitivamente disponíveis para o trabalho, mesmo que não houvesse a possibilidade de efetivo acesso ao trabalho. Esse código coercitivo do trabalho, entretanto, não impediu o crescimento do número de “vagabundos antes da revolução industrial, dos “miseráveis do século XIX [...]” (CASTEL, 1998, p.33 apud, ARAÚJO, 2004, p. 51).

Em conformidade com a autora, frente a esse estado de coisas, a Inglaterra, para o enquadramento da população contava com o Estatuto dos Artesãos de 1563, as Poor Laws elizabetianas, o Settlement Act de 1795. O crescimento do desemprego, dos sem renda, do número de miseráveis, revelava que, “os trabalhadores eram privados do exercício do seu status de cidadania” (ARAÚJO, 2004, p. 54).

Embora a Revolução Industrial tenha sido iniciada na Inglaterra, no século XVIII, apenas no século XIX, se completa a generalização do processo fabril, tanto na Inglaterra, como nos principais países da Europa e nos Estados Unidos. Assim como, é nesse século que o proletariado demonstra sua força política, na Inglaterra e depois no continente, com a Revolução de 1848, o que para Araújo (2004, p.54):

por certo influíram sobre as classes dominantes europeias, fazendo com que os governos sentissem a necessidade de reavaliar seus métodos no trato dos problemas sociais da miséria, da doença e da pobreza”. Ainda que os processos históricos tenham sido peculiares a cada país, [...], o fato é que no final do século XIX, todos os países importantes da Europa enveredaram por esse caminho (ARAÚJO, 2004, p.54).

Essas primeiras medidas de política social foram importantes, porque, segundo a autora no caso inglês foi o primeiro confronto com o legado liberal que cerceava os avanços em direção aos modernos direitos de seguro social.

Analisando-se o caso da Inglaterra poder-se-ia afirmar que em um certo estágio o legado liberal atuou como barreira à emergência dos modernos direitos de seguro social; no estágio seguinte ele possibilitou a conformação da natureza universal desses direitos, já que propiciou a moldura necessária à consolidação de um pacto reformista interclasses (FLEURY, 1994, p. 69).

Observar que frente aos conflitos na relação capital e trabalho já estava posto naquele período a emergência do que a autora denominou de pacto reformista. Como ocorre na atualidade as elites realizam pactos com a classe trabalhadora (nem sempre respeitado pelas

elites), assim, derrubam governo, implementam restrições aos direitos dos trabalhadores via mecanismos como contrarreformas que congela o gasto público.

Encontra-se em Araújo (2004) que o processo da Grande Depressão econômica mundial nos últimos vinte e cinco anos do século XIX acarretou desemprego em massa e suscitou uma nova atitude com relação aos problemas sociais, cuja causa, na concepção liberal ortodoxa, foi atribuída à fraqueza moral das pessoas, e não a causas impessoais, decorrentes do sistema econômico e social.

Numa síntese de Araújo (2004), a matriz liberal, com ênfase na liberdade individual, era contrária a medidas protecionistas. Só mais tarde veio a dar-se a associação liberal democrático, como fundamento da nova ordem. O Estado era necessário para libertar a economia, garantir o livre acesso ao trabalho, derrubar despotismo e desenvolver uma política social de socorros públicos. Uma articulação harmoniosa entre os princípios de governabilidade do Estado e do Estado Social. Essa ambiguidade do liberalismo incide sobre a própria noção de direito (ARAÚJO, 2004).

Em que pese a ambiguidade referida, sobre a emergência dos modernos direitos, afirma Fleury (1994)

[a emergência] da cidadania, conjunto de direitos positivos que a sociedade atribui àqueles que são seus membros integrais (Marshall 1967:76) é o traço marcante da nova sociedade. O que vai variar ao longo da história, e com especificidades próprias a cada um dos Estados nacionais, é a amplitude da pauta de direitos embutidos na condição de cidadania, bem como o grau de inclusividade na sua extensão aos diferentes segmentos da sociedade. A condição de cidadão, no entanto, é atributo da sociedade capitalista (FLEURY, 1994, p. 70).

Ou seja, na Inglaterra, o reconhecimento da cidadania, não sem muita tensão, expressa o desenvolvimento histórico da sociedade capitalista assentada na relação contraditória de produção coletiva e apropriação privada da riqueza produzida.

Encontra-se, que o trabalho foi tornado “lei em 19 de março de 1793” e reconhecido como fator de riqueza, em decorrência o trabalho livre se impõe como exigência para a acumulação. A questão social é recolocada a partir do problema da desfiliação de massa e da integração da classe operária (CASTEL, 1998).

Estudiosos (ARAÚJO, 2004; NETTO, 2001; CASTEL, 1998) referem que a raiz da questão social tem origem no século XIX diante do pauperismo na Europa ocidental, como resultante do avanço crescente do capitalismo. Assim, já estava posta, em meados do século XIX, a raiz da questão que iria desafiar a todos na entrada do século XXI e mais “a necessária tendência do modo de produção capitalista de criar uma superpopulação de trabalhadores e ao

mesmo tempo, impedi-los de ter acesso ao trabalho e a riqueza socialmente produzida” (MOTA, 2010, p. 26).

Muito embora os defensores do individualismo e da liberdade de trocas insistissem numa política social sem Estado com a patronagem, com a filantropia, mas essas estratégias liberais fracassaram, então, se fez necessário a intervenção do Estado através das políticas sociais para integrar os trabalhadores no sistema produtivo e atenuar os conflitos sociais decorrentes da contradição básica entre as forças produtivas e a apropriação privada da riqueza (ARAÚJO, 2004).

Apreende-se dessa análise que frente a contradição, as injustiças econômicas, a degradação da condição humana, em decorrência, os conflitos se acirraram e os trabalhadores a partir de ideias revolucionárias se organizaram social e politicamente, tornando-se sensíveis às propostas de um novo modelo de Estado e de sociedade.

Assim, a organização da classe trabalhadora demonstrados em movimentos de reivindicações por melhores salários e condições de vida e como demonstração desse movimento, a autora exemplifica as greves de 1888-1892, que tornou público as condições precárias em que viviam os/as trabalhadores/as.

Historicamente, a classe trabalhadora reage frente às contradições do capitalismo e das expressões da questão social exigindo melhores condições de vida e preservação dos direitos já conquistados, reação com momentos de avanços e de retração, dependendo das determinações conjunturais. No capitalismo tardio e dependente do Brasil não tem sido diferente.

Esses acontecimentos históricos demonstraram que a degradação das condições de vida dos trabalhadores não fora resolvida com as primeiras Poor-Laws⁴, já referidas antes, ao contrário, frente a continuidade dos conflitos da relação capital trabalho, a história também demonstra que em decorrência da organização da classe trabalhadora tem ocorrido mudanças no ideário político liberal vigente.

Por força da organização da classe trabalhadora, conforme Araújo (2004),

no século XX, o Estado liberal teve que se transformar no Estado democrático-liberal, dando-se a coexistência do Estado de direito com o Estado social. A burguesia, embora contrária ao socialismo democrático, sentia-se ameaçada com a organização crescente dos trabalhadores e já dava sinais de capitulação diante das novas ideias (ARAÚJO, 2004, p.57).

⁴ As análises das primeiras Poor Laws mostram excessos de coerção, associados a dispositivos que orientam práticas protetoras e integradoras, instituindo as paróquias como eixos de estruturação social-assistencial. Com as modificações posteriores é que se verifica a adoção de procedimentos técnicos de prevenção e controle dos que caíam em estado de pobreza por ausência de trabalho. Não obstante sua contribuição para atenuar a miséria, o Relatório da Minoria, de 1909, recomendava a criação de serviços especiais para as crianças, velhos, doentes e desempregados fora do âmbito dessa lei. Foi um passo em direção ao sistema de proteção social do século XX, na Inglaterra (ARAÚJO, 2004, p.61-62).

Apreende-se que as mudanças referidas não significaram que a resistência conservadora e liberal tenha deixado de existir, pois a relação capital trabalho tem como característica fundamental a contradição, o conflito entre a apropriação máxima da mais valia e dos lucros e a degradação das condições de vida e organização dos trabalhadores.

Nesse processo, encontrava-se também o Estado como mediador, *árbitro*, na visão da autora, dos conflitos entre o trabalho e o capital e que já não dava conta dos impasses, por isso teve que ampliar as suas funções e construir em torno das relações de produção um sistema de garantias tentando articular metas econômicas e social.

Assim, no início do século XX, os países centrais impulsionaram medidas de política social afeita a seguro social. E para Marshall (1965, p. 36) “em 1906, a questão já não mais dizia respeito a se o Estado era responsável pelo bem-estar das massas ao invés de sê-lo apenas pelo amparo aos indigentes”. Para Araújo (2004, p. 58), “Já havia consenso sobre a universalidade de sua ação. O problema era em que grau e com que meios assumiria essa responsabilidade”.

Veja-se a contemporaneidade da análise da autora, de que “os conservadores, no entanto, ainda defendiam a tese de que os serviços sociais públicos, com exceção da Lei dos Pobres, diminuía o incentivo para o trabalho e que a assistência social deveria ser feita por instituições voluntárias”. Assim, começam a surgir as primeiras ações protetoras de ofício, os seguros (ARAÚJO, 2004, p.58).

No tocante ao seguro social, conforme Fleury “do ponto de vista político o seguro social representou uma importante alteração nas relações conflitivas entre capital e trabalho, na medida em que transpôs da esfera da produção para a da reprodução [...]” (FLEURY, 1994, p. 76).

Diante do intrínseco conflito da relação capital trabalho, os movimentos dos trabalhadores, (ARAÚJO, 2004), considerando as particularidades de cada país, foram significativos para a expansão das ideias reformadoras e do avanço dos direitos sociais. Visto que, em 1847, já existia na Inglaterra a lei que limitava a jornada de trabalho a 10h e de 1906 a 1914, o governo iniciou amplas reformas que direcionaram a sua intervenção nas expressões da questão social.

A organização do Estado como democracia política e a organização da economia como produção capitalista, conduz ao acirramento das desigualdades, evidenciam as contradições da política social do Estado diante dos interesses antagônicos. “E nos períodos dos grandes conflitos mundiais, essas contradições emergem com maior intensidade, levando o Estado

burguês a estabelecer pactos com os cidadãos, criando obrigações mútuas e um sistema contributivo” (ARAÚJO, 2004, p.68).

As consequências da crise de 1929-1932 somada às das guerras para o enfrentamento dos desdobramentos desse período, “é reconhecido como momento de ampliação de instituições e práticas estatais intervencionistas [...], consolidou a convicção sobre a necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.91). Regulação efetivada pelo “consenso de pós-guerra” estabelecendo uma “aliança entre classes”.

Nos países capitalistas centrais “nos anos de 1945 a 1973 (período de expansão do pós-Guerra) a adoção de novos métodos de adoção de controle do trabalho, tecnologias e hábitos de consumo foram responsáveis pelo boom econômico, denominado de era de ouro ou de anos gloriosos” (ARAÚJO, 2004, p. 70).

A aliança entre classes referida (BEHRING; BOSCHETTI, 2008) se materializou para fins de gerar pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal, para instituir serviços e políticas sociais e ampliar o mercado de consumo, um amplo acordo entre esquerda e direita, entre capital e trabalho.

No final da década de 1960, os anos de ouro do capitalismo começou a ruir, pois os termos, as condições do consenso foram se alterando drasticamente devido as consequências de mais uma crise do capital. Assim, “as elites político-econômicas, começaram a questionar e a responsabilizar pela crise a atuação agigantada do Estado mediador civilizador, especialmente naqueles setores que não revertiam diretamente em favor de seus interesses. E aí se incluem as políticas sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.103).

No caso do Brasil capitalista retardatário, o retrovisor vai mostrando que (a formação do Estado social) os acontecimentos mundiais do período acima referido impactaram também a economia e a política do país.

Conforme as autoras, no caso do Brasil, “é fundamental compreender que nosso liberalismo à brasileira não comportava a questão dos direitos sociais, que foram incorporados sobre pressão dos trabalhadores e com fortes dificuldades para sua implementação e garantia efetiva” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.81).

A situação dos direitos começa a mudar (BEHRING; BOSCHETTI, 2008) a partir da repercussão da crise externa do capital 1929-1932, quando as oligarquias do país que não faziam parte do núcleo do poder político aproveitaram o momento e alteram a correlações de forças das elites dominantes para diversificar com outros produtos e impulsionar a economia do país. Decorrente desse movimento emerge ao poder Getúlio Vargas de feitos controversos em relação aos direitos sociais e à classe trabalhadora.

De acordo com Behring e Boschetti (2008) Getúlio Vargas, tanto enfrentou o movimento operário com polícia como foi considerado o “pai dos pobres”, pois, o período de 1930 a 1943 pode ser considerado como os anos da política social no Brasil. Em relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, aposentadorias e pensões e segue com auxílio doença, maternidade, família e seguro-desemprego.

Eram portadores de alguns direitos aqueles que dispunham de emprego registrado em carteira. Conforme as autoras, “essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.106).

Nos países capitalistas centrais, nos anos finais de 1970, a resolução para a nova crise do capital implicou “na revisão do pacto ampliado” do welfare state, no qual uma parte do fundo público – sempre a menor – deveria atender a alguns dos direitos da classe trabalhadora – ainda que não a totalidade destes e nem a de todos os trabalhadores no interior de um mesmo país (GRANEMANN, 2012, p.45).

Na sequência do desenvolvimento do Estado social brasileiro, nos termos de Kerstenetzky (2012, p. 181), é possível reconhecer três ondas longas de inovação institucional e difusão de direitos sociais no Brasil:

os anos de *bem-estar corporativo*, entre 1930 e 1964, nos quais se desenharam e implementaram as legislações trabalhistas e previdenciárias, fase que se estende de modo principalmente inercial e incremental entre 1946 e 1964; o período de *universalismo básico*, compreendido entre os anos 1964 e 1984, quando se unificou e estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para estratos sociais tradicionalmente excluídos e se criou um segmento privado simultaneamente a um público na saúde, este último voltado para os não cobertos pelos segmentos contributivo e privado; e o período pós-1988, com a institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e, mais recentemente, a política de valorização do salário-mínimo, renunciando não sem percalços um *universalismo estendido* (KERSTENETZKY, 2012, p. 181).

Na difusão dos direitos (KERSTENETZKY, 2012), a terceira onda remete para os direitos previstos na Constituição de 1988, que instituiu a Seguridade Social Brasileira, composta pela Assistência Social, a quem dela necessite, a Previdência, contributiva e a Saúde, de princípio universalista. Mas, quase que de imediato, junto com o início da década de 1990, impõem-se no país o neoliberalismo, políticas sociais neoliberais e suas contrarreformas. Processos de formação do desenvolvimento da sociabilidade capitalista nos países centrais cujos, processos

servem de modelo para formatação dessa sociabilidade nos países periféricos e vem apontando também que essa sociabilidade se formatou com muitas contradições e tensões.

Assim, o reformismo imposto a Constituição de 1988, do início até o presente momento, as contrarreformas vem direcionando e tensionando a efetividade da proteção social contida no Sistema de Seguridade Social. Tencionando as já tensas expressões da questão social.

Reformas que deflagraram, ontem e hoje, como as do governo de Fernando Henrique Cardoso, conforme Mota; Maranhão e Sitcovsky (2010, p. 185) “o movimento de abertura da economia brasileira e de reestruturação do aparelho estatal, numa verdadeira operação de desmonte da nação”. E mais, para os autores, a investida da classe dominante contra a seguridade social brasileira, revela a sua ideologia de enfrentamento da “questão social”, que se expressa pela *mercantilização* de serviços sociais frente a expansão de políticas sociais compensatórias.

No caso da Assistência Social, parte integrante do sistema de seguridade social, antes de ser alçada ao campo do direito, a descontinuidade e fragmentação eram suas características históricas, carecia de financiamentos regulares, o que contribuía historicamente para confiná-la no campo do favor. Contudo, considerando-se a análise de Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010) cabe destaque o fato de que,

a sua implementação revelou uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio de universalidade, continuidade e sistematicidade das ações. Além disso, a lógica do financiamento baseado em dotações específicas para cada programa (recursos carimbados) repercutiu negativamente na continuidade e no rol de prioridades das ações, tornando-as mais vulneráveis às opções políticas dos governos que, em princípio tinham, autonomia para redirecionar prioridades e programas sociais (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010, p. 186-187).

Decorrente da crise, do receituário recomendado pelo Consenso de Washigton, em relação aos efeitos da globalização, o Banco Mundial ao revisar o processo de implementação pelos países desse receituário, ou seja, implementação de políticas de ajustes dos países periféricos, no pós-Consenso de Washigton, o próprio Banco Mundial analisa,

passam a defender a equidade como uma diretriz para as políticas sociais [...], o objetivo das políticas pró-equidade, não é a igualdade das rendas, mas a expansão do acesso por parte das pessoas de baixa renda, aos cuidados da saúde, educação, emprego, capital e direitos de posse da terra (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010, p. 188).

Nesse sentido, ao absolver as demandas derivadas do agravamento das condições de vida e trabalho da população através de políticas compensatórias, através da Assistência Social, “o Estado brasileiro encontra solo fértil no âmbito internacional, posto que o fundamento último dessa política não está distante da noção de equidade das agências internacionais” (MOTA;

MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010, p. 188). Ou seja, o Estado brasileiro inspirou-se nas recomendações do Banco Mundial para instrumentalizar a política social e as ações de proteção social.

a crítica à adoção da assistência como principal mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais; e a sua importância como política não contributiva, voltada para o atendimento de algumas contingências sociais vividas pela população, portanto necessárias, mas numa perspectiva de acesso às demais políticas sociais universais. (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010, p. 188-189).

Assim, na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, o Estado amplia o campo de atuação da Assistência⁵, assumindo como usuários da mesma os aptos para o trabalho. Para os autores, assumindo a condição de política estruturadora das demais políticas sociais, como emprego e renda, qualificação profissional, dentre outras.

Ou seja, o Estado por não garantir o direito ao trabalho e frente as expressões da questão social, transfere o direito ao trabalho para o campo da Assistência ampliando o campo de atuação da mesma. Assim, passa-se para a Assistência atribuições que não estão no seu escopo, portanto, não tem estrutura para assumir, haja visto, que a mesma tem limites até para o que lhe está preconizado como atribuições na legislação própria. O que dirá a Assistência atuar sem estrutura, em tempos de desemprego estrutural, junto aos desempregados, mas aptos para o trabalho; os desqualificados para o mercado de trabalho em crise.

Nesse sentido, na argumentação dos autores, “que a assistência estaria assumindo a condição de política estruturadora das demais políticas sociais, como emprego e renda, qualificação profissional, dentre outras” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010, p. 188).

O que se pode apreender do analisado é que o Estado social de hoje, em suas ações, não difere muito das protoformas sociais do Estado capitalista em seu processo histórico da construção desse Estado social. Ontem e hoje, as conquistas sociais alcançadas foram consequências da luta da classe trabalhadora, mas, esta classe vem se defrontando historicamente e na atualidade, com períodos de inflexão, de negação das conquistas históricas, com cortes e negação de direitos, haja visto, nesse período histórico, as existentes contrarreformas nas diferentes áreas e na das relações trabalhistas em particular.

Em que pese a legislação progressista cuja existência foi fundamental a organização da classe trabalhadora, com destaque para a Constituição de 1988, ou seja, o Estado social existe de direito, mas de fato e de monta suas funções são prioritariamente de reproduzir as relações

⁵Ou seja, em tempos de crise, a assistência social incide tanto junto aos pobres e miseráveis, como aos desempregados, os desqualificados para o mercado de trabalho, além dos tradicionalmente considerados inaptos. Em consequência, limita o acesso, impondo critérios, a exemplo da renda, cujo limite é de ¼ de salário mínimo e promovendo, como afirmamos anteriormente as políticas de exceção.

sociais capitalistas de produção, em particular, salvaguardar os interesses dos donos do capital, permanecendo assim, um Estado reducionista, negacionista frente aos direitos da classe trabalhadora, minimizando as desigualdades e a questão social.

Logo após a instituição da Constituição, na década de 1990, iniciou-se a implementação no Brasil de programas de renda mínima, sendo que nesse período fora do país já estava posto Programas de Transferências de Renda.

No Brasil, o desenvolvimento desses programas foi inserido no âmbito da proteção social (Silva, 2008) a partir de 1995, com a implantação em várias cidades e em 1999 em vários Estados. E, em 2003, o governo federal unifica programas existentes e cria o Programa Bolsa Família. Como já dito antes, o PBF é destinado ao público da Assistência Social, então, independe de contribuição “representam a garantia de uma renda mínima de subsistência, independente do trabalho para quem dela necessitar”, portanto, o programa está situado no contexto da seguridade social brasileira.

Para Silva (2008) é fundamental que seja demistificada a natureza dos Programas de Transferência de Renda, posto que toda transferência de renda é uma intervenção no mercado com a função regulatória de corrigir falhas de seu funcionamento, com vistas a elevar sua eficiência. Nesse sentido, pode ou não redistribuir renda, dependendo da opção política que os orientam.

Em decorrência é possível dizer, que a transferência de renda não tem por princípio a intervenção do Estado para ao menos diminuir as desigualdades sociais, as expressões da questão social decorrentes da não distribuição da riqueza socialmente produzida. Mas ao contrário, o Estado intervém injetando recursos oriundo do fundo público via benefícios pagos para incrementar o funcionamento do mercado no geral e do setor financeiro, para garantir o lucro dos capitalistas, não tendo o mesmo empenho e zelo em garantir o direito de cidadania e a qualidade de vida dos trabalhadores. O que bem revela a quem serve prioritariamente o Estado.

Para a autora, as opções acima referidas são pelo menos de duas naturezas:

opção liberal, que transfere renda só para manter a sobrevivência de uma dada população, tendo, por conseguinte, um caráter residual e compensatório, servindo, tão somente, para o alívio imediato da pobreza sem sua superação, ou seja, a pobreza é mantida em certo patamar representando um mecanismo de controle social; *opção redistributiva*, que consiste numa transferência de renda com vistas a diminuir as desigualdades, implicando em redistribuição de renda, com consequente diminuição da pobreza e das desigualdades econômicas e sociais (SILVA, 2008, p.25-26. Grifos da autora).

Esses programas têm como pressupostos: interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza e articular uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, não

somente, no campo da educação, da saúde e do trabalho. E têm condicionalidades a serem cumpridas: frequência escolar, criança ser vacinada e a mulher com pré-natal em dia, adultos fazerem curso de qualificação e alfabetização.

Articular e democratizar os serviços básicos, para Silva (2008, p.25) “demanda[ria] a expansão qualitativa e quantitativa dos Sistemas de Educação, Saúde e de Trabalho ainda muito precários no Brasil e insuficientes, inclusive, para que as condicionalidades do Bolsa Família seja cumprida”.

Frente a persistência histórica das desigualdades e pobreza, geradas pela não distribuição da riqueza socialmente produzida, agravadas pelas recorrentes crises do capital, na contemporaneidade, frente as expressões da questão social, a política social do Estado brasileiro se materializa por ações de transferência de renda, com destaque para o objeto de estudo, o Programa Bolsa Família.

Já se sabe que este Programa é um dos componentes da Assistência Social, um dos tripé do Sistema de Seguridade Social, que também está ameaçada, impactada pelo Novo Regime Fiscal, política e programa funcionando no limite, sem estrutura para o enfrentamento das demandas enquanto expressões da questão social, a pobreza e extrema pobreza.

Nesse sentido, o Estado capitalista neoliberal, intervém de forma minimalista nas expressões da questão social transferindo uma renda igualmente mínima para a reprodução material da vida e da força de trabalho através do PBF e não através do acesso ao trabalho, providência que serve ao alívio imediato da pobreza não tendo no horizonte a perspectiva de sua superação na sociabilidade capitalista, assim, a pobreza é mantida.

Essas determinações levam a inferir serem a chave do significado do por quê frente as crises, contrarreformas e críticas contemporâneas ao PBF, em seus 18 anos, o avançado Estado mínimo neoliberal mantém o Programa. Questão que será refletida no capítulo dos resultados e discussões.

2.1.3. Política social

Apreendemos que nesse processo estão presentes diferentes dimensões e expressões da questão social que justificam a necessidades de proteção social, campo das políticas sociais e suas ações de proteção social como o Programa Bolsa Família.

Nesse capítulo, buscamos apreender e refletir aspectos gerais a respeito da política social como estrutura do Estado. Consideramos, que a existência de ações proteção social efetivadas

por políticas sociais e programas públicos são respostas às desigualdades sociais síntese de várias dimensões, produtos do modo de produzir capitalista, hoje estruturado sob a forma neoliberal, mas que só são acessadas historicamente a partir da demonstração de organização e força política dos que vivem do trabalho⁶.

Nesse sentido, o foco de análise é o programa social de transferência de renda Bolsa Família, objeto de estudo, criado oficialmente em 2004 para o enfrentamento a pobreza e extrema pobreza, a partir da unificação de outros programas sociais entre eles o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, o Vale-Gás.

A compreensão no momento de criação, segundo gestores do referido Programa, era de que era preciso “unificar os programas setoriais de transferência de renda existentes, consolidar o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), criar uma estratégia federativa para sua gestão, acompanhar as condicionalidades e garantir oferta e acesso aos serviços” (CAMPELLO, 2014, p. 13) e desde a sua criação está vinculado diretamente a Política da Assistência Social, uma das políticas de seguridade social.

A seguridade social brasileira foi inscrita na Constituição Federal de 1988, expressa no Capítulo II, da Seguridade Social, por meio da EC nº 20/98, que a definiu nos termos de que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

A respeito da Seguridade Social instituída pelo Estado social após a Segunda Guerra mundial, considerando as respectivas diferenças de acordo com o nível de capitalismo existente em países da Europa central, América Latina, inclusive, Brasil, neles, os direitos de seguridade social têm como parâmetro, o direito do trabalho, pois o acesso a este é o que permite o acesso a seguridade social, influência do modelo alemão bismarckiano⁷, ou do inglês beveridgiano⁸. “Por isso, muitos trabalhadores desempregados não têm acesso a muitos direitos da seguridade social, sobretudo a previdência, visto que essa se move pela lógica do contrato, ou do seguro social” (BOSCHETTI, 2009, p. 1).

Com características diferentes e se contraponto ao modelo de seguridade bismarckiano, durante a Segunda Guerra Mundial, em 1942, surge na Inglaterra o Plano Beveridge, uma

⁶ Sobre esta perspectiva ver Neto (2001); Iamamoto (2005); Behring- Boschetti (2008); Mota (2010); Granemann, (2012).

⁷ O sistema de previdência Bismarckiano atua pela contribuição conjunta de trabalhadores empregados e empregadores, de forma que só faz jus ao direito à proteção os que contribuem em poupança compulsória.

⁸ O sistema de previdência Beveridgiano se volta à universalidade dos indivíduos, pois todos contribuem para a previdência.

proposta de welfare state, significando resposta crítica ao modelo bismarckiano (BOSCHETTI, 2009). No modelo “beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 2).

No caso do Brasil, a Seguridade Social incorporou princípios desses dois modelos, nos termos do art. 201, a previdência de caráter contributivo e de filiação obrigatória, e do art. 203, a assistência social prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Há de se concordar com a autora que “em um contexto de agudas desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, esse modelo, que fica entre o seguro e a assistência, deixa sem acesso aos direitos da seguridade social uma parcela enorme da população” (BOSCHETTI, 2009, p. 1).

Observamos que inúmeros estudos que demarcam a perspectiva da totalidade e da contradição, analisam o objeto de estudo tencionados pela crise do capital iniciada na década de 1970, “uma ruptura em um processo de crescimento econômico que perdurou por cerca de 30 anos”, a partir da realidade podemos acrescentar que as crise não tem se extinguindo, ao contrário, se renovam e se aprofundam haja vista os acontecimentos a partir da crise estourou em 2008, correndo mundo e alcançando os tempos atuais (ARAÚJO, 2004, p. 32).

A partir da autora, a mudança do paradigma econômico da sociabilidade capitalista ocorrida na década de 1970, vem impactando não somente a economia mundial, mas, todas as dimensões que estruturam a sociedade mundial, com ênfase no social, consideramos ser essa uma dimensão que bem expressa o nível de desenvolvimento de uma sociedade.

No Brasil, a mudança do paradigma econômico, numa síntese dos impactos, como de costume, aumentou o desemprego estrutural e a desigualdade social, historicamente presente entre nós. Em consequência, apreende-se a política social, programas e ações de proteção como resposta que o Estado precisa dar às demandas da classe trabalhadora, mas aliadas do mundo trabalho, contingentes expressivos se encontram em condições de pobreza e extrema pobreza, sobrevivendo e nem sempre de determinadas ações oferecidas pelo Estado mínimo social, o caso do benefício monetário mínimo materializado pelo PBF.

A implementação das ações no campo da seguridade social se dá por meio de políticas públicas que, de acordo com Rua (2014, p. 15), “consistem no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”.

Ao buscar definir o sentido das políticas públicas, Rua (2014), traz para discussão que o significado de política é muito amplo e de que muitas vezes o seu sentido é reportado para o

ponto de vista eleitoral, campanha, disputa por um cargo, promessas de campanha não cumpridas, existência de indivíduos querendo tirar vantagem, “nesse caso, o que têm em mente é a ação de indivíduos imbuídos do desejo de ‘tirar vantagem’, ou seja, maximizar seus interesses particulares em detrimento do interesse público” (RUA, 2014, p.15). A autora demonstra que para outros, política tende a se confundir com governo, diz respeito as ações governamentais, o que para ela, é também um entendimento bastante impreciso e que cabe uma distinção conceitual.

Rua (2014) chama atenção para um primeiro desafio, que é o de esclarecer o seu significado na perspectiva da ciência política.

Para fazê-lo, recorreremos ao uso de algumas palavras da língua inglesa, já que na língua portuguesa uma mesma palavra tem vários significados. O termo “política”, no inglês, *politics*, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas (RUA, 2014, p.15).

Considerando isto, a autora aponta que as sociedades recorrem à política, para construir consensos e controlar conflito e com o amadurecimento das discussões, são construídos acordos entre as partes interessadas. “Isso é política, ou seja: *politics*”. Nesse sentido, a formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos, isso é *policy*. “*Policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política” (Idem, Ibidem).

Nesse momento de sua análise, a autora afirma que “é possível sustentarmos que as Políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (RUA, 2014, p.17). A autora chama a atenção para o fato de que a decisão política só se constitui uma política pública se são decisões tomada por entes governamentais que detenham poder estatal.

Por exemplo, o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso ‘movimento do Betinho’, que deu ajuda a muitas famílias carentes era uma ação privada, ainda que tivesse interesse público. Já o Programa Bolsa Família é parte de uma política pública de combate à fome e à miséria. Embora os objetivos dos dois sejam equivalentes e vários dos que atuaram no primeiro, hoje atuem como gestores do segundo, a diferença entre eles é que o Programa Bolsa Família baseia-se em decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do Estado e, por isso, consiste em uma política pública e não em uma ação privada de interesse público (RUA, 2014, p.19).

Entre os demarcadores do campo das políticas públicas, enquanto conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos, Rua (2014) aponta para a importância da análise e avaliação das ações implementadas, categorias de análise que são apresentadas e classificadas, pela autora, através da citação de Ham e Hill (1993, apud RUA, 2014, p.21) que classificam os estudos de Análise de Política em duas grandes categorias:

- 1) A categoria *Analysis of policy*, na literatura anglo-saxã, corresponde, ao que se conhece como referindo-se à atividade acadêmica visando, basicamente, o melhor entendimento do processo político; e,
- 2) A categoria *analysis for policy*, na literatura anglo-saxã, corresponde ao que se conhece como referindo-se à atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais (RUA, 2014, p. 21. Grifos da autora).

Para a autora, “análise de política pode ter por objetivo tanto melhorar o entendimento acerca da política e do processo político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das políticas públicas” (RUA, 2014, p.21). A autora enfatiza que a *analysis for policy*, embora não suponha interesse acadêmico visando à sua consecução, demanda a *analysis of policy* como etapa prévia. Se assim não for, e se o processo de elaboração da política não for entendido como um processo político, esse instrumental será ineficaz por ser inconsistente com o mundo real.

Enquanto processo político, tem-se, portanto, que estas estruturas de proteção social estão sempre tensionadas, são respostas a conflitos, considerando as crises cíclicas do modo de produção capitalista e as convulsões mundial do pós-segunda guerra, quando em decorrência é pactuado e instituído nos Estados Unidos o New Deal⁹.

Como também foram instituídas políticas denominadas de bem-estar em determinados Estados nacionais europeus. Esses países capitalistas, diante das circunstâncias do pós-guerras, do movimento dos trabalhadores, passaram a considerar não apenas o mercado, nessa conjuntura, instituíram políticas, embora restritivas, foram denominadas de bem-estar social.

Caso de países de capitalismo periférico, a exemplo de países da América Latina, inclusive o Brasil, que embora também tenham sofrido as consequências das guerras e das crises do sistema capitalista contemporâneo, a citar a da década de 1970, as políticas de bem-estar social não foram instituídas com forte intervenção estatal, pois, políticas sociais do Estado nos moldes keynesianos apoiadas no pleno emprego, nos serviços sociais universais, na extensão dos direitos de seguridade social, conforme Araújo (2004, p. 36), “já não mais correspondem

⁹ Saída pragmática empreendida por Roosevelt nos EUA durante seus dois primeiros mandatos (1932-1936 e 1936-1940) com vistas à retomada do crescimento econômico. Os EUA após a crise de 29, viviam uma conjuntura de retração econômica, pauperismo e elevadas taxas de desemprego. O New Deal marcou um período de forte intervenção estatal na regulação da política agrícola, industrial, monetária e social, demarcando um recuo em relação ao liberalismo predominante até então (BEHRING, BOSCHETTI, 2008, 71).

às demandas do capital que hoje defende um padrão de política que propõe um atendimento seletivo, reproduzindo a fragmentação da classe trabalhadora de acordo com a sua posição em relação ao mercado, ou seja, em incluídos e excluídos”.

A política de proteção social no Brasil, mesmo a do pós-segunda guerra alcançando a crise de 1970, avançando e alcançando a Constituição de 1988, conforme visto de forma recorrente na literatura, não se configurou como uma política de bem-estar social universalista, como ocorreu em determinados países capitalistas da Europa, ainda que se considere que mesmo nestes, as características e amplitude de proteção foram diferentes, uma vez que, de acordo com Araújo (2004), os Estados-nacionais sofreram extremas mudanças nas estruturas políticas, econômicas e sociais das sociedades que se expressam de forma contundente no pós-segunda guerra.

Situando esse processo histórico, o fim da guerra Mundial, a derrota do nazifascismo por uma coalizão de nações liderada pela União Soviética de um lado, e pelos Estados Unidos, de outro, criou as condições para que o período que então se inaugurava fosse marcado pelo confronto (ARAÚJO, 2004) e sob a pressão das lutas dos trabalhadores e dos movimentos de descolonização em escala planetária, os países de capitalismo central adotaram políticas econômicas keynesianas e sistemas de proteção social avançados. E, dadas as condições peculiares com que se deu o processo de expansão internacional nesse período foi possível, conforme vem analisando Araújo (2004),

principalmente nos anos 60 e 70, sustentar tanto as políticas ditas keynesianas quanto os sistemas de proteção social, uma vez que ocorreram simultaneamente, nos países centrais, altas taxas de crescimento econômico, aumento da produtividade do trabalho, elevação dos salários reais, redução das taxas de desemprego e aumento no consumo de massas, em principalmente, o de bens duráveis (ARAÚJO, 2004, p.41).

Contudo, ainda em conformidade com a autora, no final da década de 1970, o quadro acima muda, pois, chegou-se ao final do ciclo de crescimento capitalista do pós-guerra. Os Estados Unidos realizam mudanças em suas políticas econômicas, desafiou a União Soviética no plano tecnológico-militar e submeteu parceiros capitalistas à hegemonia do dólar, precipitando a crise política e econômica do mundo soviético e de todo o bloco socialista.

Segundo Araújo (2004, p. 42), “na verdade, revolução tecnológica, globalização financeira e políticas neoliberais são [...] um quebra-cabeça, que só se torna inteligível quando se levaram em conta todos os fatores políticos e econômicos que definem as estruturas de poder em nível mundial”.

Apreende-se da autora que no período que se inicia a partir do final dos anos 70, diferentemente do anterior, passa-se a conviver com aumento da concentração de renda e da riqueza e exclusão social e desemprego. Para Araújo (2004),

Essa afirmativa é verdadeira tanto para o plano mundial, em que um número reduzido de nações beneficia-se das transformações em curso, quanto para o plano interno de cada país. E mais: a combinação de concentração de renda e riqueza, desemprego e exclusão, com baixos índices de crescimento econômico e fortes movimentos especulativos no mundo das altas finanças (ARAÚJO, 2004, p.42).

Portanto, em decorrência da crise econômica do capital do fim dos anos 70, os estados nacionais, mais fortemente, os dos países capitalistas periféricos passam a conviver e a buscar soluções para o enfrentamento da exclusão social e do desemprego. Assim, a existência de ações protetivas configuradas como políticas sociais públicas são respostas às desigualdades sociais, produto histórico do modo de produzir capitalista, com impacto mais acentuado sobre as relações sociais de gênero e raciais imbricadas às relações sociais de classe, entre outras. Mas, historicamente, são também respostas à organização e força política da classe trabalhadora frente a exploração do capitalismo hoje caracterizado de neoliberal.

Conforme estudiosos, como Iamamoto, 2005; Behring-Boschetti, 2008; Mota, 2010; Granemann, 2012; entre outros, em seus estudos sobre política social pública, inclusive, as denominadas de bem-estar social, efetivadas pelos Estados nacionais, apontam que as mesmas na sequência dos anos 1970 alcançando os tempos atuais, foram sendo revertidas passando a ter outras características das que tinham no longo período de crescimento capitalista, considerando a reestruturação produtiva, agora de acordo com ideais liberais via o neoliberalismo.

Inclusive, ser recorrente, que o Brasil não efetivou políticas de bem-estar social. E, também, que existe polêmicas sobre onde se efetivou ou não e sobre uma concepção teórica consensual do que seja política de bem-estar social, celeuma envolvendo distintos estudiosos.

Para Granemann (2012),

Com a crise que se iniciou na segunda metade dos anos de 1970, impôs-se tratar nas décadas seguintes da “questão social” pela via das políticas sociais, basicamente, de dois modos: uma política dirigida para a força de trabalho ocupada; outra política voltada à força de trabalho excedente. Em ambas, os direitos e a política social assumem traços gerais expressos na segmentação, fragmentação e focalização. Todavia, acreditamos que o novo nas políticas sociais no atual estágio de desenvolvimento capitalista caracteriza-se por três outras marcas, além das acima mencionadas: mercantilização, monetarização e financeirização (GRANEMMAN, 2012, p.47).

Portanto, a partir da autora, a política social que vem sendo desenvolvida e efetivada pelo Estado no Brasil de hoje, em consequência das crises da década pós 1970, apresentam

como características, segmentação, fragmentação, focalização, mercantilização, monetarização e financeirização.

Esse quadro começou a se reverter no final dos anos 1970, com o fim do longo ciclo de crescimento capitalista do pós-guerra e nos tempos que sucedem frente ao fim do crescimento econômico impactando o estado de bem-estar social ocorre a investida neoliberal. Nesse modelo, ao capital não interessava mais a política social que o Estado¹⁰ vinha praticando.

A aplicação nos países centrais e na periferia do capitalismo do receituário neoliberal imprimiu políticas sociais com as características vistas acima. Destacamos na análise de Granemman (2012), os traços da financeirização,

O Estado viabiliza recursos do fundo público para as transferências monetarizadas aos usuários e que são pagas por meio das instituições bancárias financeiras. [...] Marx, em O Capital [...] todo dinheiro que entre em instituições bancário-financeiras [...] é transformado em diferenciadas aplicações. Desse modo, até mesmo os R\$ 120,00¹¹ do programa Bolsa Família que é transferido ao usuário compõe, ficticiamente, o conjunto de recursos para comprar ações, títulos públicos, especular para os grandes investidores e acelerar a rotação dos capitais (GRANEMMAN, 2012, p.55).

Ou seja, apreendemos da autora, que o Estado neoliberal aporta recurso público no sistema financeiro para usufruto do capital neoliberal globalizado, em decorrência, contribui com a financeirização da economia que vem se aprimorando na especulação em detrimento de investimento na produção, que gera trabalho.

Em conformidade com Boschetti (2009), a lógica do seguro social estrutura a seguridade social e os direitos da previdência social em praticamente todos os países capitalistas. Na França, Inglaterra e Alemanha, a lógica do seguro sustenta a política de saúde. A lógica do seguro se faz presente tanto nos países europeus como também na América Latina.

Não sendo diferente no Brasil, ao observar a argumentação da autora, tendo a lógica do seguro estruturado e estabelecido os critérios de acesso a previdência e a saúde desde a década de 1923 até a Constituição de 1988. No país, as aposentadorias, pensões e benefícios foram instituídas apenas para contribuintes e familiares. Portanto, entre nós, a lógica do seguro é restritiva de direitos sociais e impede a universalidade da seguridade social.

Já foi referido antes que em muitos países na seguridade social convivem as duas lógicas, fato que foi designado pela autora como uma relação de atração e rejeição, ou seja,

¹⁰ E o Estado, acusado de ineficiência na condução dos seus empreendimentos, deve cumprir novos papéis, restringindo sua ação e relocando-se no seu lugar de garantidor da ordem social. Esse é um ponto central na retórica neoliberal, que rompe com a concepção do Estado interventor, justificando a sua presença apenas para garantir as velhas liberdades burguesas (direito à vida, à liberdade e à propriedade) (Araújo, 2004, p.45).

¹¹ Em 2020, o valor básico transferido para a família em extrema pobreza é de R\$ 89,00. Mas, esse valor pode ser acrescido por valores variáveis.

ausência de uma, presença da outra. Nesse sentido, a relação de atração e rejeição é intrínseca à concepção de seguridade social que se instituiu e se desenvolveu nos países capitalistas centrais e periféricos, países já apontados acima.

E, essa relação demonstra que a lógica do seguro, contraria a perspectiva da universalidade. Esclarece Boschetti (2009),

[...] a lógica do seguro, sobretudo nos países que não instituíram uma situação de pleno emprego, ou de quase pleno emprego, limita a lógica social e restringe a universalização da seguridade social, instituindo, muitas vezes, uma incompatibilidade entre trabalho e direitos sociais, em especial o direito à assistência social (BOSCHETTI, 2009, p. 5).

É um tipo de proteção que garante direitos apenas àquele trabalhador que contribui mensalmente como autônomo ou segurado especial. Em consequência, os demais trabalhadores que não contribuem, demandam a lógica social.

A existência das duas lógicas (relação de atração e rejeição) na seguridade social, impõe defender uma seguridade social (na qual, a lógica social se sobreponha à lógica securitária), reconhecendo o espaço da assistência social no âmbito da seguridade (não significando que seja a referência para assegurar a satisfação das necessidades sociais no capitalismo, o que conformaria uma sociedade de assistidos), sem contudo superestimar e nem discriminar a assistência social como um direito incompatível com o trabalho (reconhecimento do papel do trabalho não significa defender qualquer tipo de trabalho) (BOSCHETTI, 2009, p.6).

A partir da autora, em países capitalistas centrais, a seguridade social convive com as duas lógicas, relação de atração e rejeição. Nesse caso, os sistemas de seguridade social foram introduzindo a lógica social de direitos não contributivos, que é a lógica da assistência. A seguridade social passa a ter outra lógica de funcionamento: os trabalhadores que recebem rendimentos abaixo de um determinado teto têm direito a receber, mensalmente, benefícios da seguridade social (mesmo aqueles que não contribuíram diretamente), destinados a reduzir o seu gasto com moradia, saúde, educação.

No modelo de seguridade de economia forte que é diferente do Brasil, o trabalhador desempregado, ou mesmo aquele que tem emprego e salário, mas precisa pagar aluguel, recebe da seguridade social, como direito à assistência social, uma prestação mensal na forma auxílio moradia, calculado em função de seu salário, do valor do aluguel e da composição familiar (BOSCHETTI, 2009).

Contudo, em determinada conjuntura histórica certos países capitalistas do norte e centro da Europa, (BOSCHETTI, 2009) viviam a situação de quase pleno emprego, do final da Segunda Guerra Mundial até os anos 1970, então, garantiram para a maioria dos trabalhadores, o direito ao trabalho e a proteção social correspondente e também instituíram diversos

benefícios assistenciais, a fim de reduzir desigualdades e atender necessidades básicas e específicas.

Conforme visto, até a década de 1970, em determinados países os benefícios assistenciais não são incompatíveis com o trabalho. Conforme a autora, “por outro lado, na situação contemporânea, os benefícios assistenciais, sob a forma de programas de transferência de renda permanentes, passam a ter um papel de ‘substitutos’ dos rendimentos dos empregos inexistentes” (BOSCHETTI, 2009, p.7-8).

Contribuindo com esse debate, Mota (2010) afirma que,

Na conjuntura atual, esta dimensão compensatória é redimensionada em função do crescimento do desemprego e das massas de trabalhadores supérfluos para o capital. Como tal, a assistência está assumindo um papel na esfera da proteção social que termina por suprir necessidades que seriam do âmbito de outras políticas e constitutivas de uma luta que mobiliza os trabalhadores desde os idos do séx. XIX, o direito ao trabalho (MOTA, 2010, p. 144).

Ou seja, a autora analisa e questiona a inversão do instituído no país, o fato de estar sendo colocado para a Assistência social assumir na seguridade social papéis não previsto para ela, como se trabalho fosse ou mesmo, que a dimensão compensatória, a transferência de renda, seja a própria política, inclusive, de assistência.

Estudos sobre a proteção social têm demonstrado que o processo de crise estrutural do capital mundial dos anos 1970, seu aprofundamento a partir de 2008 e permanência na atualidade impõe aos países afetados pelas crises, severas restrições de direitos sociais.

Segundo Silva (2018),

Em geral, acorrentados pelas expressivas dívidas públicas, os Estados-nação subordinam-se às pressões das finanças, que, associadas a grupos empresariais transnacionais comandam, no contexto da crise, a acumulação [...] e disputam ferozmente o fundo público. A Seguridade Social e, nesse particular, a Previdência Social tem sido uma das áreas mais afetadas. O Brasil não foge à regra (SILVA, 2018, p.130).

Portanto, pode se dizer que as restrições de direitos sociais, são inerentes ao modo de ser da sociabilidade capitalista, por ser a relação capital/trabalho uma relação não igualitária, uma relação tensa por materializar restrições de direitos em decorrente das contradições do modo de produção capitalista, no qual poucos se apropriam da riqueza produzida por muitos, gerando as desigualdades.

Historicamente, a classe trabalhadora organizada reivindica garantia e ampliação de direitos trabalhistas, processo designado como *reforma*, mas, o neoliberalismo se apropriou do termo para escamotear suas intenções de restringir direitos da classe trabalhadora, portanto,

essa negação de garantia e de ampliação de direitos é designada como contrarreforma conforme Silva (2018).

Encontrou-se extensa contextualização de contrarreformas que vem ocorrendo no país desde o final da década de 1990, sob pressões realizadas pelas instituições financeiras que atuam em esfera mundial, Silva (2018), “o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, com atuação no país”. Nesse sentido, da extensa contextualização da autora, se destacou alguns apontamentos significativos como a questão da “dívida pública” (SILVA, 2018, p.131).

O Estado brasileiro, possuidor de uma crescente (e questionável) dívida pública¹², vem promovendo uma incessante contrarreforma (redução de direitos) da Seguridade Social, com ênfase na Previdência Social, que tem provocado *a redução do espaço da previdência pública e a ampliação do espaço da previdência privada* (Silva, 2012 e 2015, apud, Silva 2018).

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287, de dezembro de 2016, constitui a mais agressiva proposta de restrição de direitos da história da Seguridade Social, com ênfase na Previdência Social (SILVA, 2018).

Ao longo de sua história, argumenta a autora, a Previdência Social passou por *reformas* — ampliadoras de direitos — e por *contrarreformas* — restritivas de direitos. A mais importante reforma ocorreu em 1988, quando a ascensão das lutas sociais pressionou os deputados e senadores que compunham o Congresso Nacional Constituinte a incorporá-la, na nova Constituição Federal, ao sistema de Seguridade Social, que compreende os direitos de saúde, previdência e assistência social.

O Brasil, segundo Silva (2018, p.137), na segunda metade da década de 1990, foi marcado pelos altos índices de desemprego e aprofundamento da pobreza em decorrência da crise do capital e pelo fortalecimento do projeto neoliberal, retomado pelo governo Collor e seguido pelo governo Fernando Henrique. Governo que impulsionou a reestruturação produtiva com leis que restringiram os direitos trabalhistas, como a do contrato de trabalho por tempo determinado, das terceirizações, do incentivo às demissões dos servidores públicos pelo Programa de Demissão Voluntária (PDV), além das privatizações, entre outras medidas. É nesse contexto que a EC nº 20, de 1998, inaugura o ciclo de restrições de direitos previdenciários, ou seja, o *movimento de contrarreforma da Previdência Social*. De cunho

¹² Questiona-se a dívida pública dos Estados-nação, incluindo o Brasil, por diversas razões, seja por sua ilegitimidade, devido à falta de transparência nas transações financeiras entre credores e os governos, seja pelos elevadíssimos encargos, devido aos juros altos, que multiplicam várias vezes o seu valor, ou ainda pelo comprometimento orçamentário com os seus serviços e amortizações inibindo os investimentos em políticas públicas e serviços essenciais à população (SILVA, 2018).

neoliberal seu governo se expressa pela fiel observância às diretrizes do *Consenso de Washington*, pelos acordos com o Fundo Monetário Internacional, em torno da política econômica de austeridade fiscal, além de obediência às diretrizes do Banco Mundial.

Em 2003, o governo Lula assumiu o comando do país, entretanto, (SILVA, 2018) as diretrizes macroeconômicas de seu governo não mudaram substancialmente em relação ao governo anterior, ainda que tenham impulsionado o crescimento econômico entre 2004 e 2011 e melhoria de alguns indicadores sociais. Durante seu governo, o mundo viveu um profundo agravamento da crise estrutural do capital. As estratégias do governo Lula para minorar os seus efeitos, entre outras, basearam-se nas renúncias tributárias, favorecendo o capital produtivo, e no estímulo ao consumo. Para isso, utilizou-se do Programa Bolsa Família e dos benefícios previdenciários e assistenciais para estimular o consumo, chegando a conclamar pela mídia os aposentados e pensionistas a consumirem.

Ainda no tocante ao *movimento de contrarreforma* da Previdência Social no governo Lula, as principais medidas ocorreram em seu primeiro ano de governo, (SILVA, 2018) por meio da Emenda Constitucional nº 41/2003, as quais foram complementadas ou revistas pela EC nº 47/ 2005. As medidas da EC nº 41 foram fortes e chamaram a atenção da sociedade, com reações dos setores atingidos. As justificativas, as diretrizes e as estratégias restritivas adotadas foram as mesmas de 1998, todavia, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), destinados aos servidores públicos, foram os mais atingidos, com o fim da aposentadoria integral (SILVA, 2018, p. 140).

No governo Dilma, a situação da economia, sobretudo a partir de 2014, agravou-se bastante, com a redução do crescimento econômico, elevação da inflação, além da piora de outros indicadores sociais e do trabalho. As renúncias tributárias em 2011 totalizaram R\$ 152 bilhões, e em 2015 esse valor alcançou R\$ 276 bilhões, um crescimento de 76%, valores e percentuais que segundo Silva (2018),

implicam drástica redução do financiamento da Seguridade Social. As renúncias tributárias constituem uma das faces desse *movimento de contrarreforma* iniciado em 1998, que perpassam todos os governos desde a década de 1990, as quais não chamam muito a atenção da sociedade, seja pela complexidade da matéria, seja pelos mecanismos utilizados — as leis ordinárias, entre outros instrumentos normativos que podem ser aprovados discretamente (SILVA, 2018, p.141-142).

Nesse governo, segundo a autora, as renúncias tributárias a partir da desoneração da folha foram consolidadas. Ainda nesse governo, em abril de 2012 foi autorizada a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), para gerir

planos de benefícios para os servidores dos três poderes, e o valor do teto de aposentadoria dos servidores públicos passou a ser igual ao teto do RGPS.

Em dezembro de 2014 as Medidas Provisórias nºs 664 e 665, convertidas respectivamente nas leis nºs 13.135 e 13.134, de junho de 2015, modificaram a pensão por morte, o auxílio-doença, a aposentadoria por invalidez, o auxílio-reclusão, o abono salarial, o seguro-desemprego, seguindo a mesma lógica restrita usada em outros momentos desse *movimento de contrarreforma*, ou seja, redução dos valores e tempos de usufruto e limitando o acesso dos trabalhadores a esses benefícios, por meio do aumento do tempo de contribuição para acessá-los e “criação de novas exigências, como o tempo de contribuição de dezoito meses e a convivência marital de pelo menos dois anos para acesso às pensões por morte, as quais, como regra, deixaram de ser vitalícias para todos” (Silva, 2016, p. 434 apud Silva, 2018, p. 142).

Nesse governo, as medidas que vinham sendo empregadas para reduzir os efeitos da crise se esgotaram. Chega-se a 2015, a economia encolheu e os indicadores sociais e de trabalho pioraram. Este ano fechou com a taxa de desemprego de 9%, uma elevação de 2,5% em relação ao final de 2014 nos termos do Ipea (IPEA, 2016, p. 11 apud Silva, 2018, p.144).

Em 2016, 43,94% do orçamento destinou-se aos juros e amortizações da dívida e 22,54% à Previdência Social. Neste mesmo ano, a autora menciona que em função do agravamento da crise política, se intensificaram as ameaças e perdas de direitos e a disputa pelo fundo público. Com o *impeachment* da presidenta da República, em 2016, a crise agudizou-se em várias dimensões.

Nesse contexto, em 12 de maio de 2016, Michel Temer assumiu o governo do Brasil como interino e assume definitivamente a presidência do Brasil, de 31 de agosto de 2016 a 31 de dezembro de 2018. Em seu governo, de acordo com Marcelo Carcanholo em entrevista a Patrícia Fachin ao Instituto Humanitas Unisinos (2017):

[...] a estratégia de desenvolvimento implementada com política econômica ortodoxa e reformas pró-mercado, acentua o caráter regressivo do ajuste da economia frente à crise mundial. Isso ocorre tanto pela explícita redução da remuneração real da classe trabalhadora como pela desconstrução das políticas sociais compensatórias que, com todos seus limites, continham os problemas sociais típicos de uma acumulação capitalista (FACHIN, 2017, s/p).

Ao assumir o governo, Temer propôs o congelamento do gasto público por 20 anos, através da PEC 241/2016, as reformas trabalhistas e da previdência qual ficou conhecida como PEC da Morte, e foi instituindo no país, o Novo Regime Fiscal através da Emenda à Constituição Nº 95, promulgada em 15/12/2016.

Considerada como uma medida drástica, a instituição do novo regime fiscal e da seguridade por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou os limites constitucionais para as despesas primárias da administração pública federal (aquelas que não envolvem juros — Saúde, Educação, Assistência Social, Defensoria Pública etc.) por vinte anos, sob o velho argumento de que investir em políticas sociais amplia a dívida pública (SILVA, 2018, p.145).

Em 2016, 43,94% do orçamento destinou-se aos juros e amortizações da dívida e 22,54% à Previdência Social. No ano de 2016, em função do agravamento da crise política, intensificaram-se as ameaças e perdas de direitos e a disputa pelo fundo público.

A primeira medida do governo Temer quanto ao desmonte da Previdência Social foi a extinção do Ministério da Previdência Social e Trabalho,

mudando os órgãos estratégicos de formulação, gestão e controle da Previdência Social para a Fazenda e o órgão de execução (Instituto Nacional do Seguro Social — INSS) para o Ministério Desenvolvimento Social e Agrário. [...]. Em maio de 2017, por meio da MP nº 782, a competência em matéria de Previdência foi explicitada como da Fazenda. Com isso, sinalizou que seria o Ministério da Fazenda a conduzir, nessa conjuntura, *o movimento* de contrarreforma da Previdência Social, condição em que as influências do capital financeiro estão sendo favorecidas (SILVA, 2018, p.146).

As principais propostas de contrarreforma da Seguridade Social referente a Previdência Social feitas pelo governo Temer, contidas na PEC nº 287, foram aprovadas no governo Bolsonaro e amplamente noticiada através dos veículos de comunicação e estão contidas na Emenda Constitucional 103/2019, promulgada em 12/11/19, oficializando a Reforma da Previdência.

Em virtude do fim do crescimento econômico, principalmente nos países capitalistas periféricos, políticas com estrutura semelhante as de bem-estar social se restringiram sob a alegação de incapacidade financeira dos Estados nacionais para mantê-las. Ao contrário, vê-se a implementação de medidas econômicas de ajustes fiscais e contenção de gastos. Em consequência, as políticas sociais passaram a ser cada vez mais restritivas e focalizadas.

Nesse sentido, no modelo de produção que privilegia a financeirização, os que vivem ou sobrevivem da venda da força de trabalho estão excluídos do acesso a riqueza resultante, embora a afiance compulsoriamente, o que expõe uma grande contradição, pois ao mesmo tempo em que afiançam padecem pela exclusão social, bem expressada nos milhões de beneficiários do programa Bolsa Família, como exemplifica Granemman (2012).

Daí decorrente, fazendo uma leitura de Iamamoto, (2005), o neoliberalismo não conseguiu alavancar a produção e ampliar as taxas de crescimento econômico, ao invés de atuar

no setor produtivo, se voltou para o setor financeiro, impulsiona o crescimento especulativo da economia já referido por Granemman (2012). O conjunto de todos esses elementos levou Yamamoto (2005) a afirmar,

O aprofundamento das desigualdades sociais e a ampliação do desemprego atestam ser a proposta neoliberal vitoriosa, visto serem estas suas metas, ao apostar no mercado como a grande esfera reguladora das relações econômicas, cabendo aos indivíduos a responsabilidade de "se virarem no mercado" (IAMAMOTO, 2005, p. 35. Grifos da autora)

Assim, o capitalismo neoliberal se alicerça cada vez mais nas vultuosas taxas de lucros decorrentes de investimentos cada vez mais crescente. Tem-se, então, que o neoliberalismo, tendo como um dos alicerces o capital financeiro, vem historicamente produzindo crises e intensificando desigualdades, corroborando a afirmação de Yamamoto (2005).

A sociabilidade capitalista excludente, produtora de desigualdades, frente as altas taxas de desemprego, o que não permite que os indivíduos satisfaçam suas necessidades no mercado, leva o Estado a operar seu papel de protetor mínimo frente ao crescimento da pobreza e extrema pobreza, para que não venha a ocorrer interferências indesejáveis nos interesses dos capitalistas.

Assim, mais para conter os conflitos e menos para interferir na apropriação privada da riqueza produzida coletivamente, que produz historicamente as desigualdades sociais, desse contexto emergem as políticas sociais públicas, ações sociais como o Programa Bolsa Família, a ser refletido na sequência.

CAPÍTULO 3

3.1. O programa bolsa família: uma ação de transferência direta de renda monetária mínima, subsumida a condição de ser a proteção social de maior cobertura efetivada no país.

O Programa Bolsa Família tem sido objeto de muitos estudos e pesquisas. Desde a sua instituição, em 2003, aos dias atuais, existem estudos sobre efetividade, cobertura e tantas outras dimensões. Entre os tantos estudos existentes e nem todos divulgados, se encontra os que retratam os 07 (sete) primeiros anos, os 10 (dez) ano e dos 15 (quinze) anos do Bolsa Família.

Nesse sentido, na exposição desse estudo optamos por apresentar um panorama sucinto do conjunto da obra, sem negligenciar sua história, referimos suas características principais e ao mesmo tempo, nos centrando no programa no recorte temporal 2016/2020. Contudo, o interesse do leitor em acessar o que porventura não tenha sido explicitado aqui, certamente, será encontrado no conjunto dos estudos elencados no item referências.

A revisão bibliográfica realizada demonstrou que em tempos de crises fiscais, de avanço do Estado mínimo neoliberal, de avanço do desmonte da proteção social, uma ação de transferência de renda monetária mínima é subsumida a condição de ser a proteção social efetivada no país.

É o caso do Programa Bolsa Família, historicamente situado como uma ação, como um programa de transferência direta de renda. A exposição metodológica parte da origem do PBF, situando-o no contexto dos programas de transferência de renda, trajetória e tensões que se rebatem sobre a efetividade dessa ação de proteção social pública federal. E no fim do capítulo, se reflete uma experiência, uma ação recente de transferência de renda no âmbito estadual.

3.1.2. Programas de Transferência de Renda Condicionada: origem do PBF.

O Programa Bolsa Família situa-se no âmbito dos Programas de Transferência Direta de Renda. Frente a conjuntura de recessão e expansão da pobreza, foi recomendado (SILVA et al, 2015) aos países de capitalismo periférico pelos organismos internacionais, Banco Mundial e outros organismos financiadores, ações de enfrentamento a pobreza originando uma rede de proteção social ou mecanismos de proteção social através de políticas sociais com essa finalidade.

Assim, é no cenário da década de 1990, diante das consequências das crises dos anos 1970, 1980, que surgiram e se expandiram os Programas de Transferências de Renda Condicionada – PTRCs, com a prerrogativa de serem “os Sistemas de Proteção Social da grande maioria dos países da América Latina ou as *Redes de Proteção Social* (SILVA et al, 2015).

Essa realidade da conjuntura mundial recente tem impactado diretamente no padrão dominante de Política Social, adotando políticas residuais e focalizados em substituição a políticas universalistas. Nesse redimensionamento do padrão de políticas sociais, os PTRC são assumidos como a principal estratégia de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais na América Latina. Estas são mudanças, inspiradas no Consenso de Washington e impostas pelos Organismos Financeiros Internacionais, com vistas a favorecer a inserção das economias da Região à nova ordem mundial globalizada (SILVA, 2014). Assim, os PTRC passaram a constituir as denominadas *Redes de Proteção Social* (SILVA et al, 2015, p.7). Grifos da autora.

Nesta conjuntura, de crise e crescimento da pobreza, os países instituíram programas sociais de transferência de renda monetária direta voltados para atender indivíduos ou famílias consideradas pobres ou extremamente pobres. No Brasil, os segmentos sociais da população beneficiária dos programas sociais de transferência de renda direta são “os pobres, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência¹³”.

Nesses termos, Programas de Transferência de Renda para o Desenvolvimento Humano ou Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) na análise Ichihara et al (2018),

têm as metas simultâneas de alívio imediato da pobreza – através da renda, que pode ser gasta sem restrições pelas famílias¹⁴ – e a longo prazo, por meio da criação de capital humano, definido através dos investimentos na educação e na saúde dos beneficiários. Nessa lógica, o principal foco desses programas são as crianças, visando à quebra do ciclo intergeracional da pobreza (ICHIHARA *et al*, 2018, p.317).

Os países que implantaram PTCRs, conforme os autores, têm como características serem países, de média e baixa renda, a exemplo da maioria dos países da América Latina e do Caribe e países da África, Oriente Médio e Ásia. Entre eles, se destacaram programas emblemáticos que apresentam políticas sociais inovadoras, como o Oportunidades (México), o Sistema Nacional de Garantia dos Empregos Rurais (Índia) e o Benefício de Apoio à Criança (África do Sul). Cerca de 20 PTRCs foram criados no período de 1989 a 2009 e estão em implementação na América Latina, América Central e Caribe, excetuando-se apenas as Guianas e o Suriname, cobrindo mais de 120 milhões de pessoas (20% da população da região), a um custo que gira em torno de 0,4% do produto interno bruto (PIB) regional (ICHIHARA *et al*, 2018).

Os PTCRs nos países e regiões acima referidos tem entre si, características que se assemelham ou que são comuns e outras que diferem por terem adotados “desenhos distintos relacionados ao processo de seleção do público-alvo, tipo de benefícios oferecidos, faixa etária para acesso ao benefício, tipo e acompanhamento de condicionalidades, entre outros” (ICHIHARA *et al*, 2018, p. 318).

Assim, numa síntese dos autores, embora os programas ou políticas adotadas por estes países tenham desenho diferentes, como em relação ao processo de seleção, faixa etária do

¹³ Esse termo faz parte do texto da Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência, adotado pela ONU em 2006, ratificado com equivalência de emenda constitucional no Brasil através do Decreto Legislativo nº 186 Site externo e promulgado por meio do Decreto nº 6.949, em 2009. Com vistas a identificar nas diferenças todos os direitos que lhes são pertinentes e a partir daí encontrar medidas específicas para o Estado e a sociedade diminuir ou eliminarem as “restrições de participação” (dificuldades ou incapacidades causadas pelos ambientes humano e físico contra as pessoas com deficiência).

¹⁴ Cabe destaque que o Programa de Renda Mínima que foi incorporado ao PBF tinha como prerrogativa o uso do recurso pelas famílias exclusivamente com alimentação. O que precisava ser devidamente comprovado através da apresentação do cupom fiscal. A análise que este tipo de ação era uma forma de tutela, de controle sobre a população mais pobre, considerada incapaz de fazer a gestão de recursos e ativos de poder.

público e benefício oferecido, entre outros aspectos, se destacaram em sua performance e em consequência passaram a ser reconhecidos por estudiosos do assunto, dentro e fora dos respectivos países, como experiências exitosas, expressivas, emblemáticas. Ainda que internamente o reconhecimento também existem muitas críticas internas. No caso brasileiro vai da crítica propositiva de ajustes/aprimoramentos a defesa de sua extinção.

Considerados estes aspectos, os PTCRs representam, respostas dos governos nacionais estimulados pelos organismos internacionais para conter o avanço, na década de 1990, da pobreza e da fome ampliadas pelas crises do capital, problemáticas presentes em toda América Latina.

Numa síntese, o Programa Bolsa Família situa-se no âmbito dos Programas de Transferência Direta de Renda. Frente a conjuntura de recessão e expansão da pobreza, foi recomendado aos países de capitalismo periféricos por organismos internacionais, ações de enfrentamento a pobreza e extrema pobreza através de uma rede de proteção social e de políticas sociais.

3.1.3 A experiência brasileira em transferência direta de renda, síntese de muitas dimensões, o caso do Programa Bolsa Família: Contextualização, indicadores, congelamento de gastos, pandemia, expressões da ação de proteção social materializada através de um benefício monetário.

A criação do PBF resultou de decisão do governo federal em unificar e redimensionar alguns programas já existentes entre 2001 e 2003: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa Alimentação. A unificação originou um único programa, o PBF, inspirado em modelos de programas de transferência de renda mínima instituídos em outros países, particularmente, América Latina. No Brasil, nesses 18 anos de existência, o PBF vem sendo a fonte de renda de referência para o contingente aproximado de mais de catorze milhões de famílias pobres e em extrema pobreza, que periodicamente passam por Revisão e Averiguação Cadastral, para comprovar a permanência dentro da faixa de renda familiar per capita.

Para ingresso e permanência no programa, a renda autodeclarada no cadastro único do governo federal e passa por checagens para verificar se o perfil familiar atende aos demais requisitos de inclusão. Na atualidade, o valor do benefício é de até R\$ 89,00 para famílias e indivíduos extremamente pobres, tendo filhos ou não, e de R\$ 89,00 a R\$ 178,00 para famílias, que apresentem em sua composição gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes com idade entre

0 e 15 anos. Adolescentes de 16 e 17 anos, podem vir a receber o benefício variável jovem no valor de R\$ 48,00, contemplando até dois benefícios por família.

Isso porque, o programa opera por meio de condicionalidades que devem ser cumpridas pelas famílias para garantir o direito de recebimento do benefício, nos termos do artigo 3º, Lei nº 10.836/2004, que instituiu o PBF,

A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento (BRASIL, 2017, p.57).

Ao se voltar para as famílias e indivíduos pobres e externamente pobres o PBF aponta para a intervenção sobre um problema histórico e estruturante da formação social do Brasil, a pobreza, que tem sua origem no passado colonial escravagista.

A desigualdade entre nós, permanece atual e crescente, e suas variadas expressões se apresentam nos indicadores sociais, revelados por pesquisas como a da Escalada da Desigualdade realizada pela Fundação Getúlio Vargas e publicada com dados até setembro de 2019.

De acordo com Neri (2019), os indicadores de desigualdades e pobreza revelam que desde o fim de 2014 até o segundo trimestre de 2019, a renda dos 50% mais pobres da população caiu 17% e a dos 1% mais ricos cresceu 10%. Até 2014, o bem-estar social crescia a 6,5% ao ano (porque a renda crescia e a desigualdade caía), contudo, em apenas dois anos (2014-2016) estes índices passaram a cair quase os mesmos 6,5% anualmente, o que demonstra, que mais do que uma longa recessão seguida de lenta retomada, o país passou do crescimento inclusivo à recessão excludente.

A desigualdade demonstrada estatisticamente é também vivenciada no cotidiano do brasileiro pobre desse país, na condição de desempregados, passando fome, sem renda ou com renda muito instável, decorrente do exercício de atividades econômicas precárias. Nesse sentido, reflete-se a importância do PBF para manter a desigualdade em níveis administráveis.

Nesse sentido, observa-se a determinação governamental em efetivar ações de focalização em famílias pobres e extremamente pobres, o que na análise de Monçores (2012),

A partir de tal discurso, passa-se a impressão de que [...] o Estado irá buscar os beneficiários do PBF e, aparentemente, todos aqueles que se enquadrarem em seu critério receberão o benefício. Porém, em momento algum se fala em institucionalizar o PBF como um direito [...]. Assim, por mais que a cobertura do programa se expanda, enquanto ele for apenas uma concessão do Estado, a nenhum desassistido estará verdadeiramente assegurada a entrada no sistema de proteção social brasileiro (MONÇORES, 2012, p.65).

A respeito, contra-argumenta Soares e Sátiro (2009, p.11) ao afirmarem que “O Programa Bolsa Família não é um direito. [...] é um programa de orçamento definido. Uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, pelo menos até que haja crédito suplementar”.

A previsão orçamentária referida, foi instituída junto com a criação do PBF pela Lei no 10.836, de 09 de janeiro de 2004, artº 6º, parágrafo único, “o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (BRASIL, 2004).

A respeito, existem critérios para ser beneficiários do PBF. E estes critérios, são públicos e definem famílias, segundo Soares e Sátiro (2009, p.11) “como elegíveis ou não, o que gera conceitos estranhos aos programas de orçamento fixo, como população elegível não coberta. Se alguém tem filho e vive com renda inferior a per capita, é elegível para receber o PBF e, se não recebe, é um elegível não coberto”.

Em consequência, pode se afirmar a partir dos autores, que a existência de elegível não coberto e fila de espera fazem parte do desenho do programa. E que para ampliar o atendimento à população elegível não coberta, requer ampliar dotações orçamentárias para o Programa. Embora, inseridas no CadÚnico, com esse impeditivo, essas famílias somente poderão ser alçadas à condição de beneficiárias com a exclusão de outras, isso porque a renda da família oscila, podendo num mês ser uma e no próximo ser outra. Além da existência de famílias que ainda não foram inseridas no CadÚnico. O que pode adensar a fila de espera.

A análise dos autores, reforça o que temos encontrado na pesquisa, uma intensificação do discurso dos governos de existência de irregularidades no programa, mais particularmente, nos governos Temer e Bolsonaro, verificando-se a intensificação de ações de Averiguação, Revisão Cadastral, Exclusão, que se efetivam em ações de bloqueio, suspensão de benefícios. Suspensão que poderá ser revertida ou não.

Encontrou-se destacada em estudos, a importância do significado da renda proveniente do PBF no cotidiano dessas famílias. É o que se apreende em estudos (REGO; PINZANI, 2013) que a renda monetária, proveniente do Bolsa Família, pode criar e ampliar espaços de liberdade dos sujeitos, trazendo-lhes, mais possibilidades de autonomização.

Contudo a feição atual da crise estrutural do capitalismo neoliberal, coloca a Assistência e o PBF frente a uma sempre alegada crise fiscal, que instituiu em 2016 o Novo Regime Fiscal do Estado, através da Emenda Constitucional nº 95, que impõe à sociedade um severo recuo do Estado social, através de congelamento de gastos que extingue e corta direitos por 20 anos. O NRF, é composto de medidas que provocam impactos consideráveis no desenvolvimento do

país em todas as áreas, tais como ataques e sucateamento da Seguridade Social, composta pela previdência, saúde, educação assistência social.

Na saúde, observa-se (SILVA, 2018) o descumprimento dos percentuais mínimos de financiamento previsto para o SUS, de caráter universalista: transfere recursos para o setor privado de saúde, planos privados de saúde, planos populares de baixa cobertura, configurando a chamada saúde complementar. Na previdência, privatizações e desmantelamento do setor, cortes e mudanças de regras que dificultam o acesso a benefícios, pensões e aposentadorias, assim como, cortes e diminuição de proventos.

Tensas questões que envolvem número expressivo de pessoas em condições de pauperismo que demandam consumo cotidiano para garantir a reprodução material da vida. No caso do PBF um programa ou ação de proteção social que desde sua origem, embora reconhecida sua validade social é combatido, particularmente, pelas elites do poder executivo e legislativo; e um Estado mínimo, que no tempo atual alcança o status de um minimalismo extremo, por isso, um Estado ultraneoliberal.

Os desdobramentos das medidas de reformas, como a de congelamento de gasto público, estudos e pesquisas mostram que se expressam através de indicadores sociais. A partir de dados coletados pela PNAD Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e divulgados na Agência IBGE de Notícias por Umberlândia Cabral (2020), contabilizou 12,9 milhões de desempregados e 4,8 milhões de desalentados, na busca por uma vaga de emprego, no primeiro trimestre de 2020 (CABRAL, 2020). De acordo com os dados apresentados, o número de famílias e indivíduos pobres e extremamente pobres no Brasil e no mundo está em expansão, desnudando a desigualdade e a pobreza, com maior efeito sobre países de economia dependente. Tempos considerados de crise econômica, política e social, agravados pela pandemia do Covid-19.

Segundo Marcelo Badaró, em entrevista ao Canal do Youtube da Rede Solidária (2020), vivenciamos nos últimos anos o crescimento da informalidade no país, e os/as trabalhadores/as na condição de informais, têm sido os/as mais atingidos/as pelo desemprego e/ou emprego parcial nesse período. Considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua /PNAD Contínua¹⁵ do primeiro trimestre de 2020, a taxa de desocupação, pessoas na força de trabalho que estão desempregadas, foi de 12,6%, subindo 1,7 pontos percentuais em

¹⁵ A PNAD Contínua visa a produzir indicadores para acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, a médio e longo prazos, da força de trabalho e outras informações necessárias para o estudo e desenvolvimento socioeconômico do País.

relação ao 4º trimestre de 2019, e a taxa de subutilização, pessoas com capacidade de dedicar mais horas ao trabalho, foi de 30,1% (REDE SOLIDÁRIA, 2020).

De acordo com dados da PNAD Contínua, no terceiro trimestre de 2020,

A taxa de desemprego chegou a 14,4% no trimestre terminado em agosto, aumento de 1,6 ponto percentual frente ao trimestre encerrado em maio (12,9%). É a maior taxa registrada na série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), iniciada em 2012. O número de desempregados atingiu 13,8 milhões, aumento de 8,5% frente ao trimestre anterior. São cerca de 1,1 milhão de pessoas a mais à procura de emprego frente ao trimestre encerrado em maio (CABRAL, 2020).

Os indicadores do trimestre em apreço, relativos ao trabalho informal, mostram que em consequência do isolamento social essa modalidade de ocupação foi a mais impactada. “A taxa de informalidade no trimestre encerrado em agosto foi de 38%, o que equivale a 31 milhões de trabalhadores/as que trabalham por conta própria ou que não têm carteira assinada. Já no trimestre anterior, esse percentual foi 37,6%” (CABRAL, 2020).

Considerar que esse aumento da taxa de desemprego sofre a influência das medidas de isolamento social para controle da pandemia de Covid-19.

Conforme a pesquisa, o percentual de perda de ocupação aumentou e junto aumentaram os impactos na vida dos que precisam do trabalho para sobreviver, principalmente, como já apontado, sobre trabalhadores/as informais na diversidade ocupacional, modalidade de ocupação que prevalece junto ao público titular do PBF.

Nesse sentido, a análise de Badaró à Rede Solidária no Youtube (2020), demonstra, em uma perspectiva de totalidade, que a crise econômica vem se agravando e rebatendo no mercado de trabalho, ocasionando um salto na quantidade de pessoas em situação de pobreza extrema¹⁶ no país. O total de pobres, incluindo a pobreza extrema, em 2019, correspondia 6,5% de toda a população brasileira, a mesma proporção observada em 2018. Em números absolutos, considerando o aumento populacional no país, somavam 13,6 milhões o total de pessoas extremamente pobres, cerca de 100 mil a mais que no ano anterior, o que é considerado estatisticamente como uma estabilidade. Na comparação com 2014, quando o país vivia sob os patamares mais baixos de desemprego, esse contingente aumentou em quase 4,7 milhões de pessoas.

Para Badaró (REDE SOLIDÁRIA, 2020) na condição de extrema pobreza as pessoas estão privadas das condições mínimas de sobrevivência, pessoas à beira da fome ou da miséria

¹⁶ Segundo o IBGE é considerado em situação de extrema pobreza quem dispõe de menos de US\$ 1,90 por dia, o que equivalia a aproximadamente R\$ 151 por mês em 2019. Já os considerados pobres são aqueles que vivem com menos de US\$ 5,50, equivalente a R\$ 436,00 no ano de análise.

absoluta, condições complexas e impeditivas para prevenção do Covid-19, que já demonstrou ter diferentes impactos de país para país, segundo Badaró,

[...] nos primeiros meses, quando o impacto foi maior nos países de desenvolvimento avançado, avaliação da OIT registrou, que já haviam perdido emprego mais de 300 milhões de pessoas e naquele momento, estimou que 1,6 bilhão de trabalhadores [as] no mundo estavam com a sobrevivência física ameaçada e em risco, por falta de rendimento num total de mais de um bilhão e meio de pessoas. Esses dados dão um pouco a dimensão do tamanho do estrago de um mercado de trabalho profundamente marcado pela informalidade, pela precariedade, não só no Brasil, mas no mundo como um todo, mas com mais força nos países do hemisfério sul, denominados, sul global. Isso resulta em aumento da miséria, do risco, na vulnerabilidade social (REDE SOLIDÁRIA, 2020, s/p).

Essa realidade expressa indicadores sociais e econômicos altamente desfavoráveis para os/as que vivem às custas do seu trabalho. Nesse sentido, o público do PBF é amplamente impactado e aumenta a pressão sobre o Programa, porque o mesmo se volta justamente para o público mais afetado: famílias e indivíduos que vivenciam situações de insegurança de renda, em ocupações de baixa remuneração, sem vínculo formal de trabalho, sem acesso à moradia e com baixa escolaridade.

Estudo mostrou como principal ocupação dos beneficiários, “faxina, vendas, cuidadora de idosos, manicure e catadora de produtos recicláveis” (SILVA, 2019, p.79). Inclusive, também são referidas, por beneficiários/as, ocupações as mais informais possíveis, referidas como “virações”, “bicos”, podendo-se concluir, que quaisquer que sejam não lhes assegura com regularidade a reprodução material da vida.

A aprovação de um radical corte de gastos e de direitos por 20 anos, considerando que a contrarreforma ampliará a desigualdade e a pobreza, com a manutenção do congelamento, deixaram as políticas sociais e respectivos programas com severas restrições orçamentárias.

As contrarreformas em execução e as que virão, atestam o avanço do Estado neoliberal, cujas elites no poder, embora nos discursos reconheçam a existência da pobreza, não apontam para soluções coletivas para seu enfrentamento, apontam saída através do esforço individual e do mercado de trabalho.

No campo político, vários movimentos têm demonstrado a ausência de uma percepção mais acurada sobre a complexidade que caracteriza a experiência vivenciada por famílias e indivíduos em condição de pobreza e pobreza extrema. Exemplo disto, foi a declaração, em julho de 2019, do atual presidente da República Jair Bolsonaro, sobre a inexistência da fome no Brasil. Segundo o presidente, “falar que passa fome no Brasil é uma grande mentira”, afirmação que gerou forte reação de diversos segmentos da sociedade, uma vez que proferida no contexto em que os dados apontavam o retorno do país ao mapa da fome, após ser declarado

pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em 2014, que o Brasil não fazia mais parte do Mapa da Fome Mundial.

Em resposta, o Instituto Brasileiro de Análises sociais e Econômicas/IBASE publicou uma nota, com o título: “A fome é real: nota do IBASE sobre a declaração de Jair Bolsonaro”,

A declaração do Presidente Jair Bolsonaro em que afirma ser mentira haver quem passe fome no Brasil mostra um total desconhecimento do cotidiano de boa parte da população brasileira. Apesar de sermos um dos maiores produtores de alimentos no mundo, nosso país ainda carrega uma realidade bastante dramática quando o assunto é a fome e a extrema pobreza (IBASE, 2019).

A nota do IBASE pautou que dados levantados pelo Relatório Luz da Agenda 2030, elaborado pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil, formado por um coletivo de instituições, inclusive, o IBASE, já mostrava em 2018, um ano antes da declaração do presidente em 2019, que tinha havido aumento do número de pessoas em situação de pobreza no Brasil, que retrocedia a realidade de 12 anos atrás, com mais de 10 milhões de brasileiros nessa condição. Uma realidade ligada à fome e agravada pelo desmonte crescente de políticas públicas de transferência de renda (IBASE, 2019).

Entre as denúncias feitas pelo Instituto na ocasião da nota, estava a não liberação para divulgação, pelo Governo, dos dados mais recentes sobre segurança e insegurança alimentar no Brasil. O Instituto se referia ao fato de que o governo não tinha publicado, no período previsto, os resultados da referida pesquisa e em nota, apontava que, o acompanhamento de dados demonstrava o aumento da fome, pobreza e extrema pobreza, e que o atraso na publicação muito provavelmente se referia a piora dos indicadores no país.

A produção de dados sobre as condições vivenciadas pela população e economia brasileira tem passado por grandes impactos e negacionismos, o Instituto aponta para o risco de “apagão estatístico” devido a encerramento de pesquisas com séries históricas sobre trabalho e emprego, ao corte de recursos da ordem de 40% no orçamento para a realização do próximo censo demográfico, e o corte de dados que compunham séries históricas sobre a questão da composição da renda familiar e moradia, por exemplo, com impactos sobre políticas públicas, transferências de impostos e investimentos de empresas.

Um outro exemplo em relação a produção de dados e, conseqüentemente para a produção de indicadores sobre a realidade vivenciada pela população, foi a publicação pelo IBGE da Pesquisa de Orçamentos Familiares/POF 2017-2018, que veio a ocorrer em setembro de 2020. Por mais importância que tenham os dados publicados para se apreender a realidade socioeconômica da população do país, esta pesquisa retrata uma realidade atrasada, pois

vivenciada de 2017 a 2018, o que é grave considerando que os fatos recentes tiveram amplo impacto sobre a população.

3.1.4 O Programa Bolsa Família e a Pandemia de Covid-19

No bojo desse processo, surge e se expande globalmente a pandemia do Covid-19, inicialmente na China, nos meses finais de 2019, chegando ao Brasil, no início do 2020. Os efeitos da pandemia têm tornado ainda mais precárias as condições de vida dos segmentos populacionais que já vivenciam os impactos de várias reformas e cortes de direitos e orçamentários, acrescido do congelamento de gasto em curso.

A insurgência da crise sanitária materializada na pandemia mundial do Covid-19, em março de 2020, levou a realização de estudos diversos a respeito tratando de vários aspectos, dimensões, inclusive, relacionados ao PBF. O estudo a seguir aborda medidas¹⁷ do governo brasileiro relativas ao PBF no trato com a covid-19.

Além das medidas, cabe apontar alguns fatos recentes associados ao contexto da pandemia., segundo Bartholo *et al* (2020),

A primeira medida levou o Bolsa Família a alcançar 14,27 milhões de famílias beneficiadas, após praticamente um ano de queda no número de famílias atendidas.¹¹ As concessões alcançaram o total de 4.734 municípios, sendo que em 4.022 municípios as concessões foram para todas as famílias habilitadas (Brasil, 2020a). Isto fez com que a fila para entrada no programa, estimada em cerca de 1,7 milhão de famílias em março deste ano,¹² tenha se reduzido para algo próximo de 500 mil famílias. Para isto, a Medida Provisória (MP) no 929, de 25 de março de 2020, destinou R\$ 3 bilhões em créditos extraordinários para o programa (BARTHOLO *et al*, 2020, p.9).

Entretanto, é preciso observar que a ampliação de recurso para atendimento emergenciais de três meses prorrogado por mais três meses não solucionaram o problema das filas, que continuaram existindo e que um saldo de 500 mil famílias na fila de espera, só corrobora o que foi dito acima que o Estado não tem interesse em soluções definitivas para o enfrentamento da desigualdade, da pobreza.

Nos termos do Informe Bolsa e Cadastro N° 710, abril de 2020, neste mês foram incluídas 1,22 milhões de novas famílias, totalizando mais de 14,2 milhões de famílias

¹⁷ Foram estabelecidas quatro medidas para o Bolsa Família, como forma de mitigar os prejuízos socioeconômicos derivados da pandemia da Covid-19: i) inclusão de cerca de 1,22 milhão de famílias no mês de abril de 2020; ii) suspensão, por 120 dias, de repercussões nos benefícios vinculadas ao descumprimento de condicionalidades, averiguação ou revisões cadastrais; iii) fixação dos parâmetros utilizados para medir o nível de cadastramento, atualização cadastral e verificação de condicionalidades dos municípios, com base nos indicadores verificados em fevereiro de 2020; e iv) inserção automática das famílias beneficiárias no Auxílio Emergencial, criado pela Lei n° 13.982/2020. Bartholo et al (2020, p.8) Nota Técnica n° 72. Disoc. IPEA. Maio, 2020.

beneficiárias. Contemplando famílias de 4.734 municípios, em 4.022 todas as famílias foram incluídas. E em mais de 1.657 municípios, no mínimo 100 novas famílias foram incluídas.

De acordo com BARTHOLO (*et al.*, 2020) a redução “da fila”, esteve relacionada, a emergência da crise sanitária cuja ocorrência exigia decisão política urgente de aportes de recursos para o enfrentamento dos impactos sociais. O governo federal criou o Auxílio emergencial, instituído pela Lei Nº 13.982, de 02 de abril de 2020, e Decreto nº 10.316/20, de 07 de abril de 2020, inicialmente para um período de 03 meses e valor de R\$ 600,00 e R\$ 1.200,00, para mulheres chefes de famílias.

Foi estendido até 31 de dezembro de 2020, por meio da Medida Provisória nº 1000, de 03/09/2020 e decreto nº 10.488/20, de 16 de setembro de 2020, denominado auxílio emergencial residual no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) a ser pago em até quatro parcelas mensais.

Quem tinham direito ao Auxílio Emergencial, de acordo com a lei,

As pessoas que fazem parte do cadastro de Microempreendedores Individuais (MEI), os contribuintes individuais do INSS, autônomos e trabalhadores informais que não recebem nenhum outro benefício do Governo Federal (com exceção do Bolsa Família) estão aptos a receber o benefício. A pessoa também precisa ter mais de 18 anos, não ter emprego formal, ser de família com renda mensal per capita (por pessoa) de até meio salário mínimo (R\$ 522,50) ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos (R\$ 3.135), além de não ter tido rendimentos tributáveis, em 2018, acima de R\$ 28.559,70 (ou seja, que não precisou declarar Imposto de Renda em 2018). Desde que atenda às regras do Auxílio, quem já está cadastrado no Cadastro Único, ou recebe o benefício Bolsa Família, receberá o auxílio emergencial automaticamente, sem precisar se cadastrar (BRASIL, 2020).

Em relação a quantas pessoas podem ser beneficiárias do Auxílio por família, de acordo com a lei acima referida “no máximo duas pessoas por família podem receber o auxílio emergencial de R\$ 600. Já as mães que são responsáveis sozinhas por suas famílias têm direito a receber o benefício em dobro, ou seja, R\$ 1.200,00”.

Para o Governo Federal, segundo publicação no site do Ministério da Cidadania, o Auxílio Emergencial, “o maior programa assistencial da história do Brasil, alcançou a meta de atender os mais vulneráveis [...]. Mais de 23,5 milhões de brasileiros deixaram de cair na pobreza, em razão da pandemia, e outros 5,5 milhões saíram da linha de pobreza”.

Em decorrência do perfil de elegibilidade do PBF, ainda nos termos do *Informe Nº 710*, (Brasil, 2020), das 14.274.274 famílias que estavam contempladas na folha de pagamentos de abril, havia a previsão de que 95% (13.566.568) receberiam o Auxílio Emergencial durante três meses. O que significa que mais de 41,8 milhões de trabalhadores de famílias beneficiárias do PBF teriam acesso ao Auxílio.

Das medidas tomadas pelo governo federal, houve aquelas que deram atribuições ao Benefício de Prestação Continuada/BPC e ao PBF, programas já existentes, com vistas a adequação às necessidades de enfrentamento aos efeitos decorrentes da pandemia. Destaca-se da legislação referente ao enfrentamento da covid-19, aspectos relativos ao PBF na Portaria Nº 335, de 20 de março de 2020, na Medida Provisória-MP Nº 929, de 25 de março de 2020, no Decreto Nº 10.316, de 7 de abril de 2020 que Regulamenta a Lei nº 13.982, em 02 de abril de 2020. Na referida legislação, encontra-se, inclusão de famílias no programa, suspensão de processos de gestão e operacionais do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, nos termos do artigo 2º da Portaria nº 335, de 20 de março de 2020, concessão do Auxílio Emergencial para as famílias beneficiárias e que durante a vigência da Portaria a apuração do valor financeiro à gestão levará em consideração o fator de operação do IGD-PBF da competência de fevereiro de 2020.

Em acordo com o Decreto Nº 10.316, de 07/04/2020, art. 3º, o auxílio emergencial, encontra-se definido no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), concedido pelo período de três meses, contado da data de publicação da Lei nº 13.982, em 02 de abril de 2020. No prazo de vigência, as famílias do PBF receberão o Auxílio Emergencial de R\$ 600,00, nos termos da Lei Nº 13.982, de 02 de abril de 2020, Art. 2º, inciso c, parágrafo 2º, de forma automática, quando este for mais vantajoso.

Em notícia publicada pelo Ministério da Cidadania/MC (BRASIL, 2020), em agosto de 2020 “mais de 14,28 milhões de famílias recebem o Bolsa Família”. Na mesma notícia o MC informou, que dos “13,6 milhões de famílias (95,2%) recebem a quinta parcela do Auxílio Emergencial e 661 mil famílias permanecem recebendo o valor regular do Programa”. Faz parte da mesma notícia, “que o investimento do governo federal em agosto de 2020 correspondeu a R\$ 15,2 bilhões. E que a renda média dos que receberam o auxílio emergencial foi de R\$ 1.115,56 (BRASIL, 2020).

Para o governo, juntos os beneficiários do PBF e do auxílio emergencial somaram em agosto de 2020, mais de 14,28 milhões de famílias, esclareceu o Ministério da Cidadania-MC (2020 s/p),

Desse universo, 13,6 milhões de famílias (95,2%) recebem a quinta parcela do Auxílio Emergencial e 661 mil famílias permanecem recebendo o valor regular do Programa. A lei determina que o pagamento seja o financeiramente mais vantajoso para o cidadão, entre o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial (BRASIL, 2020, s/p).

Sobre o período que eclodiu a epidemia, o governo federal através do Ministério da Cidadania mensurando o alcance do Auxílio Emergencial em conjunto com o PBF, afirmou,

Na divisão regional, o Nordeste é o destaque, com mais de sete milhões de famílias atendidas. Em três estados da Região (Bahia, Pernambuco e Ceará), o número de famílias contempladas supera a marca de um milhão [...]. Além disso, no Maranhão, embora oficialmente sejam 913 mil famílias inscritas, o universo corresponde a mais de 1,3 milhão de pessoas atendidas. A Região Sudeste aparece na sequência, com 3,8 milhões de famílias atendidas, seguida pelas regiões Norte (1,79 milhão), Sul (891 mil) e Centro-Oeste (680 mil) (BRASIL, 2020).

Em tempos de avanço da crise não somente política, mas também social, agravada com a emergência da crise sanitária ficou evidente a importância das ações de transferência de renda, para mitigar necessidades históricas assim como necessidades emergências. As quais podem se abater sobre qualquer segmento social, e não somente sobre os pobres e extremamente pobres.

Os referidos números de trabalhadores que receberam benefício emergencial, somados aos beneficiários do PBF, são demonstrativos disso no período da pandemia. Números que não expressam todos os que foram em busca dos dois benefícios, pois, segundo os veículos de comunicação muitos não tiveram cadastro aprovados.

Observou-se, no *Informe Bolsa e Cadastro* N° 692, de 6 de dezembro de 2019, antes da pandemia, que 250 mil famílias tiveram seus benefícios bloqueados, cancelados ou suspensos. Portanto, essas famílias poderão ser substituídas em igual número ou não. Qual seja a situação, permanecerão no CadÚnico, composto por milhares de famílias elegíveis e não elegíveis e estas últimas, integram uma fila de espera.

Analistas apontam que o corte pela metade do auxílio emergencial, feito pelo governo em agosto de 2020, agravou a crise gerando uma fila de cadastros para recebimento do Bolsa Família de 1 milhão no mês de setembro, mesmo patamar observado em 2019, quando o governo deixou 1 milhão de famílias à espera de assistência social, conforme veiculado no jornal folha de São Paulo. O pressuposto é que ao fim do Auxílio, a partir de janeiro se agravará o quadro de miséria e pobreza no país.

Diante da crise econômica, social e sanitária vigente, a perspectiva é de que a curto, médio e longo prazo, junto crescerá a vulnerabilidade social de contingentes populacionais. O PBF e o Auxílio emergencial, um de valor ínfimo e o outro a vigorar até dezembro de 2020, juntos não deram conta e o PBF sozinho não tem estrutura para o enfrentamento das expressões da questão social. Pois, “nenhum dos dois, contudo, pode ser chamado de renda básica de cidadania. Não são universais nem incondicionais” (WESTIN, 2020, s/p).

3.1.5 O Programa Bolsa Família, síntese de muitas dimensões.

A experiência brasileira¹⁸, o Programa Bolsa Família, foi criado pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, transformada na Lei Ordinária nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Origina-se da união de 04 (quatro) programas existentes entre os anos 2001 e 2003 e tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único do Governo Federal¹⁹.

§ 1º Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família, passaram a ser chamados de Programas Remanescentes, nos termos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, são eles:

I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001;

II - Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003;

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001;

IV - Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002²⁰ (BRASIL, 2004).

Mas, é necessário enfatizar que nem todos que fazem parte deste Cadastro se tornarão beneficiários e aqueles que se tornarem, não está garantida sua permanência, pois, mensalmente o Governo incluem e exclui famílias do Programa, conforme se verifique descumprimentos como alteração na renda declarada. Ou seja, não entrará e nem permanecerá a família com renda diferente da exigida.

Conforme o Decreto nº 9.396/2018, o PBF tem como regra,

Para receber os benefícios, a principal regra é a "renda mensal por pessoa": quanto você e sua família ganham por mês, dividido pelo número de pessoas da família. Se a renda mensal por pessoa for de até R\$ 89,00 (situação de extrema pobreza): a entrada no Bolsa pode acontecer mesmo se a família não tiver crianças ou adolescentes. Se a renda mensal por pessoa for de R\$ 89,01 até R\$ 178,00 (situação de pobreza): a entrada no Bolsa acontece se a família tiver crianças ou adolescentes (BRASIL, 2018).

Em relação aos objetivos do Programa Bolsa Família, no que diz respeito aos seus beneficiários, estão previstos:

I – Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II – Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III – estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

¹⁸ No Brasil, a temática dos Programas de Transferência de Renda, denominados de Programas de Renda Mínima ou Programas Bolsa Escola de outras denominações, apresenta um desenvolvimento histórico que pode ser considerado como a indicação de cinco momentos importantes [dos quais destacamos]: o primeiro momento, iniciado em 1991, quando o Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) apresentou o Projeto de Lei nº 80/1991, instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade, o qual foi aprovado no Senado, mas permaneceu, com parecer favorável, para aprovação da Câmara federal [...] (SILVA, 2008, p.29)

¹⁹ Sobre os objetivos do PBF ver Decreto nº 5.209, Art. 3º; Sobre o Cadastro Único do Governo Federal, Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

²⁰ O Programa vale -gás foi revogado pelo Decreto nº 6.392, de 2008.

IV – Combater a pobreza; e
 V – Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004).

A partir do referido Decreto, pode se considerar, que na sua origem, o programa configurou-se como um instrumento regulador de procedimentos de gestão, promotor de intersetorialidade, complementaridade e sinergia das ações sociais do Poder Público, voltadas para o combate à pobreza e extrema pobreza no país, com ações voltadas para fins de combate à fome e estímulo à emancipação de famílias das famílias com o referido perfil.

O Programa se estabeleceu como ação importante voltada para os pobres e extremamente pobres ao longo dos seus 18 anos de existência. Estes anos mostram que no período o país vivenciou, conjuntamente, controle da inflação, estabilização da economia, recessão, Estado mínimo e convulsão social sob uma estrutura governamental guiada pelos princípios neoliberais.

Nesse sentido, a respeito das características e do ideário político ideológico vigente no período de criação do PBF, tomou-se como referência a análise de Sader (2013),

O neoliberalismo chegou à América Latina pela via da luta contra a inflação e, por meio dela, da crítica ao Estado, apontado como o responsável pelo desequilíbrio monetário, além de outras mazelas, como o bloqueio à livre circulação de capitais, a ineficiência administrativa, a corrupção, o atraso, a excessiva tributação. Cada país repetiu, à sua maneira, o ideário neoliberal, com governos ditatoriais, como Pinochet, “nacionalistas”, como Carlos Menem, ou social-democratas, como Fernando Henrique Cardoso (SADER, 2013, p. 136).

Em conformidade com o dito acima (Sader, 2013), apreende-se que o neoliberalismo no Brasil foi retardado pela emergência do golpe militar no país, o qual se verificou de forma particular em relação aos outros golpes ocorridos na América Latina. No país, quando se deu o golpe ainda se vivenciava o denominado ciclo longo expansivo do capitalismo mundial. O período, de acordo com o autor, foi caracterizado por repressão, inclusive, sobre o movimento sindical, acarretando uma série de intervenções, por arrocho salarial, e, nos primeiros tempos, expansão da economia.

Nos demais países, o regime ditatorial coincidiu com a instalação do denominado ciclo longo recessivo da economia mundial, com a recessão e com o advento do neoliberalismo. O Estado brasileiro no período ditatorial não foi enfraquecido, mas, se utilizou de vultuosos empréstimos de capital estrangeiro e se endividou. Com o processo do ciclo longo recessivo da economia instala-se a crise da dívida pois, a situação econômica não favorecia o pagamento da mesma igualando-se aos outros países, abandonando projetos de desenvolvimento, sob o impacto do crescimento das dívidas e dos acordos com o Fundo Monetário Internacional-FMI (SADER, 2013).

A partir do autor, embora a transição democrática no Brasil tenha tido força para instituir a Constituição de 1988, já se presumia as dificuldades para implementá-la, diante do advento do neoliberalismo que estava se afirmando no mundo e pela incapacidade no governo que se instalou de assegurar a democratização econômica, social e cultural.

Assim, para o autor, o fim do regime ditatorial deu lugar ao processo de transição democrática, mas, esta não foi capaz de democratizar as estruturas da sociedade brasileira. O país continuou sendo o mais desigual do continente e um dos mais desiguais do mundo.

No Brasil, o impeachment de Collor fez com que o projeto neoliberal, mais uma vez, sofresse um atraso. Enquanto os países, a exemplo do México, já vivenciavam um contexto de crise após a implantação de um modelo neoliberal, o projeto aqui no Brasil foi retomado com Itamar Franco, através das medidas tomadas por seu ministro da economia, Fernando Henrique Cardoso - FHC, em 1994 (SADER, 2013).

Na década de 1990, reflexões a partir de Sader, cobrindo o período do governo de FHC somaram-se questões econômicas e sociais advindas do ciclo de crises do capital que transformou seu padrão de produção e regulação econômica e social, impactando a questão social. O que demandou estratégias de proteção social, voltadas particularmente para o contexto dos países da América Latina para enfrentar as consequências dos processos de ajuste econômico frente o aumento das expressões da questão social como a pobreza, extrema pobreza, indigência, desemprego, baixo salário, postos de trabalho precarizados e instáveis.

O governo de FHC caracterizou-se como de um neoliberalismo tardio, que ainda teve de enfrentar fortes resistências políticas e populares ao dizer que ia “virar a página do getulismo” na história do Brasil. FHC tinha consciência de que o Estado regulador, protetor do mercado interno, indutor do crescimento econômico, que garantia os direitos sociais e promovia a soberania externa era um obstáculo frontal ao modelo neoliberal. Assim, o governo buscou desarticular o Estado regulador, reduzindo-o ao Estado mínimo, a favor da centralidade do mercado. “Desregulamentou a economia, abriu o mercado interno, promoveu a precarização das relações de trabalho, privatizou o patrimônio público a preços mínimos, submeteu a política externa às orientações dos Estados unidos” (SADER, 2013, p.137-138).

O fim do governo em 2002, expressa também encerramento de uma década na qual ao mesmo tempo em que ocorreu a estabilização da economia, ocorreram várias formas de retrocessos (SADER, 2013) entre elas, a prioridade do ajuste fiscal, as correspondentes quebras da economia e as cartas de intenção do FMI. Estabilizada a moeda, [...], “após três crises, sempre com empréstimos e acordos de ajuste do FMI, a economia brasileira entrou em profunda

e prolongada recessão” (SADER, 2013, p. 138), e, é nesse quadro de estabilização da moeda, mas, com recessão, que se encerra o governo Fernando Henrique e que assume o governo Lula.

De acordo com SADER (2013), ao fim do governo Fernando Henrique, no campo social, o país se defrontava com desemprego, precarização das relações de trabalho e aumento das desigualdades. Essas condições provavelmente eram resultantes da severa reforma trabalhista realizada por esse governo. Os impactos positivos iniciais da estabilização da economia se rebateram também positivamente nos indicadores de pobreza,

No entanto, após a queda inicial entre 1993-1995, os indicadores de pobreza se estabilizaram no novo patamar em torno de 21% até 2003, sofrendo apenas leves variações para mais ou para menos em função do desempenho da economia, que foi pífio. Enquanto o crescimento médio do PIB foi moderado entre 1993-2003 – 2,4% a.a. -, tornou-se apenas fraco - 1,7% a.a. – quando se considera apenas o período pós-estabilização de 1995 a 2003 (ROCHA, 2013, p. 11).

A estabilização referida por Rocha (2013) foi decorrente do Plano Real implantado por FHC em julho de 1994. Ao observar os efeitos da estabilização de preços sobre a pobreza em setembro de 1995 observa-se que a proporção de pobres se situava em 20,6%, mostrando uma queda abrupta em relação à taxa de 30,3% verificada antes da estabilização, em setembro de 1993.

Este resultado, repercutiu diretamente sobre os indicadores de pobreza, associados a sucessivos eventos econômico-financeiros adversos, internos e externos e às tensões econômicas internas pré e pós-desvalorização cambial de 1999, ao apagão elétrico de 2001, o nervosismo dos mercados face à eleição presidencial de 2002, entre outros aspectos. De acordo com Rocha (2013, p. 11) “um fato concreto permite evidenciar [...] o efeito da evolução adversa da economia sobre a condição de vida das famílias, e, em particular, sobre a pobreza: depois do pico atingido em 1996, o rendimento médio do trabalho caiu 42% em termos reais até 2003”.

O quadro social apontado pelos autores, Rocha (2013) e Sader (2013), ao se referirem ao processo em curso de ampliação das múltiplas formas de exclusão social e ao aumento da desigualdade no final do governo FHC e início do governo Lula, permite inferir que não somente, mas em grande medida, esse cenário de potencialização da exclusão social e pobreza inspirou o desenho do Programa Bolsa Família conforme apontado acima.

De acordo com Yazbek (2012), apesar de dar prioridade ao ajuste e a estabilidade econômica e pouca atenção à agenda social, em seus dois últimos anos 2001-2002, o governo FHC buscando reverter o quadro de crise social instaurado, criou a uma “rede de proteção social”, através do estabelecimento de um contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, e introduziu de forma seletiva ações setoriais para os segmentos mais vulneráveis da população. Tratou-se de ações ou mecanismos de proteção social e de

transferências monetárias, como a expansão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil — Peti, criado em 1996, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação — Bolsa-Escola, o Programa Bolsa Alimentação, o Agente Jovem e o Auxílio Gás, em 2002.

Assim, em 2003, a criação do PBF no Brasil, como já apontado, representou o movimento de unificação dos quatro programas já existentes, criados por FHC, com características de transferências de renda condicionadas. O PBF assume a prerrogativa de transferência direta de renda para os indivíduos mais pobres da população, na perspectiva de que gere efeitos positivos na saúde, educação, trabalho, e, conseqüentemente, impactos sobre o ciclo intergeracional da pobreza vivenciado por famílias pobres e extremamente pobres.

A pobreza, a ausência de condições dignas de vida, impacta as experiências cotidianas vivenciadas pelas pessoas em qualquer lugar ou país em que se vive, impacta na possibilidade de acesso à educação, saúde, moradia, emprego, no acesso a bens e serviços. Daí os impactos negativos da pobreza no cotidiano dos indivíduos ser maior em países pobres, que não possuem retaguarda de proteção capaz de incidir de forma abrangente sobre a qualidade de vida da população. O que levou Ichihara *et al* (2018) a analisar.

De forma consistente, esses [países pobres] sempre apresentam piores condições de saúde – maiores chances de adoecer e redução na expectativa de vida [...] chama atenção as diferenças entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Enquanto em países desenvolvidos a expectativa de vida ao nascer alcança 84 anos (por ex.: Japão), em países subdesenvolvidos, como Serra Leoa, na África, chega a 46 anos. Ou seja, em média, uma criança nascida em Serra Leoa vive 38 anos menos do que uma criança nascida no Japão (ICHIHARA *et al*, 2018, p.315-316).

Não são apenas diferenças entre países, pois também são encontradas dentro de um mesmo país, no caso do Brasil, onde a expectativa de vida média do brasileiro, segundo Ichihara *et al* (2018, p.316), é “de 76 anos, porém varia entre 79 anos no Estado de Santa Catarina (Região Sul) e 71 anos no estado do Maranhão (Região Nordeste). Entre os municípios, esse valor pode ser ainda menor, alcançando expectativa de vida pouco acima dos 60 anos”. Segundo o Atlas da Violência de 2018 a diferença da expectativa de vida ao nascer de moradores/as de bairros de classe média alta e periferia em São Paulo pode chegar a 30 anos.

Em relação aos outros aspectos mapeados pelos autores, o reconhecimento de que a vivência da pobreza e extrema pobreza impacta de forma multifatorial as condições de vida da população, as vulnerabilidades se expressam, além das questões de saúde, educação, nutrição, também na vivência da instabilidade do acesso ao trabalho e renda. O conjunto desses fatores resulta em cotidianos marcados profundamente pela subalternidade, por condições precárias que resultam no não acesso ou no acesso precário, a bens e serviços.

No caso da alimentação, os impactos são bastante significativos, expressos tanto pela fome resultante do acesso irregular e/ou insuficiente, pela quantidade nutricional necessária para o provimento do corpo e para a reprodução diária, quanto pela qualidade do alimento a que se tem acesso. No contexto do Brasil, para o enfrentamento dessa realidade na época em que foram criados, “trinta e dois milhões de brasileiros – uma população equivalente à da Argentina” - defrontava-se, diariamente, com o problema da fome (PELIANO, 2010, p.5).

Historicamente, o Brasil tem estado presente no debate internacional sobre estratégias globais de combate à fome e à miséria e em paralelo, conquistas no plano interno vem ocorrendo, correspondentes a demandas sociais e responsabilização por parte do Estado. Para Silva (2014),

a temática da assistência alimentar às populações mais pobres foi incorporada de fato ao campo das políticas públicas governamentais brasileiras no fim dos anos 1930, como parte integrante da estratégia de poder do “Estado Novo” do presidente Getúlio Vargas. No início dessa mesma década, estudos de Josué de Castro²¹ já apontavam os flagelos sociais que a fome desencadeava em todo o território nacional, em especial na região Nordeste (SILVA, 2014, p.16).

Nesse sentido, frente a questão da fome, formatou-se um processo de concertação entre sociedade civil, governo, partidos políticos, ou “uma forma de gestão compartilhada para dialogar e construir conjuntamente alternativas, ações, projetos e políticas que visem à garantia da SAN no Brasil” (PINHEIRO, 2009, p. 128).

Desta articulação um dos importantes resultados foi a confecção de um documento com diagnóstico sobre a fome no Brasil. O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar, foi elaborado pelo Ipea em 1993.

No documento estão expostos os indicadores da indigência e da fome à época, “desagregados por áreas metropolitanas, áreas urbanas e rurais de cada Unidade da Federação, dados regionalizados sobre a produção de alimentos e algumas considerações sobre as prioridades de intervenção para o enfrentamento do problema alimentar no país” Ipea (1993, p.5).

Nessa concertação ou gestão compartilhada destacou-se “o Movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida²², sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza” (SILVA, 2014, p. 26).

²¹ Nascido em Recife/PE, 1908-1973, o médico Josué de Castro, foi uma voz ressonante no combate à fome e à pobreza. Foi presidente do Conselho Executivo da FAO. Foi autor de vários livros, entre eles, alguns são referência considerados clássicos nessa área, como Geografia da fome (1946) e Geopolítica da fome (1951).

²² A Ação da Cidadania foi um movimento [...] articulado por vários setores da sociedade civil brasileira. Ele baseava-se na compreensão de que cabe à cidadania instituir a lógica da solidariedade e apontar o rumo ao Estado e ao mercado. A resposta foi maciça, diversificada social e geograficamente e surpreendente em sua capacidade de inovação. Tratava-se de uma mobilização que combinava uma radical descentralização para dar lugar à

Para o país, Peliano (2010, p.33), “a importância da publicação do Mapa da Fome foi grande. Com a informação de que 32 milhões de pessoas passavam fome no Brasil. Esse é um dado de mobilização, uma informação para mexer com a sociedade, costumava dizer Betinho”.

Historicamente, na sociedade se confrontam interesses e valores diferentes que resultam em conflitos, cujas consequências pode se materializar em desigualdade social que atinge, em particular, grupos sociais mais vulneráveis da sociedade e pode ser demonstrada, entre outras, no fenômeno de pobreza e extrema pobreza. Então, mais para conter os conflitos e menos para extinguir a base que lhe dar origem, desse contexto emerge as políticas públicas.

Decorre daí que desde o primeiro governo Lula, o enfrentamento à pobreza, passa a ter como abordagens, (YAZBEK, 2012), o combate à fome e à miséria, expresso pelo emblemático Programa Fome Zero, simbolizado no lançamento do Cartão Alimentação, lançado no dia 03 de fevereiro de 2003.

Sobre o Programa Fome Zero, Yazbek (2012, p.307) ressalta que em,

[...] uma avaliação inicial o Programa Fome Zero mostrou tratar-se de proposta no âmbito da segurança alimentar, que busca contribuir para que a sociedade brasileira caminhe na efetivação do direito humano à segurança alimentar e nutricional. A relação entre o emergencial e o permanente presente em todo o texto do Projeto, em diferentes perspectivas temporais com propostas de curto, médio e longo prazo, é sem dúvida um dos aspectos mais relevantes do mesmo. Cabe ressaltar, porém, que a proposta inicial apresentava lacunas, em especial na problematização dos fundamentos estruturais da desigualdade social que historicamente caracteriza a sociedade brasileira e ao não levar em consideração outros programas sociais no âmbito do enfrentamento à pobreza, particularmente as políticas de Seguridade Social, conforme propõe a Constituição Federal de 1988 (YAZBEK, 2012, p.307).

Às lacunas referidas pela autora, somam-se às críticas dos movimentos sociais tendo como questão as condicionalidades exigidas pelo Programa para o acesso da população, como a garantia de acesso e adesão às ações do campo da saúde e educação. Ainda sobre o Programa Fome Zero, a literatura mostra várias referências a respeito, a citar as contribuições de Valente e Beghin (2006, p.25), para os quais,

[...] inicialmente, o Programa foi apresentado pelo Governo Federal como sinônimo de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional. Tanto na [II] Conferência quanto no Conselho [Consea], as críticas se sucederam uma vez que requisitos essenciais da SAN não estavam sendo atendidos, como a abrangência, que vai além do combate à fome e a intersetorialidade, que requer a articulação de diversas instâncias e políticas governamentais, inclusive, as políticas econômicas. Diante disso, o governo federal foi reestruturando o Fome Zero (VALENTE; BEGHIN, 2006, p.25).

iniciativa dos comitês locais da cidadania e a parceria entre eles, com governos, empresas etc. Formaram-se cinco mil comitês operando em todo o país e, segundo levantamento de um dos principais institutos de pesquisa do país, soube-se que mais de 90% dos brasileiros acima de 16 anos aprovaram a campanha e 30% tiveram algum nível de participação nela” (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996, p. 4).

Decorrente da reestruturação, o Programa passou a se configurar como uma estratégia expressa na fomentação e articulação de programas e ações para fins segurança alimentar e nutricional a serem implementados pelo governo federal em parceria com os demais entes federativos e a sociedade civil. A partir desta reestruturação ficam vinculados PBF e Fome Zero. A finalidade da criação de ambos foi o enfrentamento da pobreza.

Cabe ressaltar, como destacado por Souza e Osório (2013, p, 139), que “a pobreza não é um fenômeno estático. Ao longo do tempo, não só há variações no número ou percentual de pobres, como as características deste grupo também podem mudar sensivelmente”. Ou seja, a dinâmica da pobreza e da execução do programa requer que o fenômeno seja acompanhado de perto para fins de armazenar, dispor de dados, atualizar diagnósticos e monitorar a execução do PBF.

Da lei, Yazbek (2012) destacou os objetivos do PBF: a) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos — saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; b) Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

Considerando os objetivos, a partir da articulação de três eixos de ação, fica delineada a estratégia de enfrentamento à pobreza e extrema pobreza, através de: primeiro, complemento de renda através da transferência direta do benefício monetário para alívio imediato da pobreza, combate à fome e promoção de segurança alimentar; segundo, acesso a direitos em educação, saúde e assistência social, em cumprimento das condicionalidades; terceiro, articulação com outras políticas sociais na perspectiva de promover a autonomia das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza, conforme prescrito na Lei (MDS, 2018).

As condicionalidades do PBF referidas no segundo eixo de ação, são: i) na educação, beneficiários entre 6 e 15 anos devem ter frequência escolar mínima de 85%, e adolescentes de 16 e 17 anos devem ter frequência escolar mínima de 75%; e ii) na saúde, crianças de até 7 anos devem cumprir o calendário de vacinação, assim como fazer o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, e gestantes devem realizar o pré-natal. Quando há algum descumprimento das condicionalidades citadas, a assistência social do município é acionada, para que faça o acompanhamento devido junto à família, objetivando o contínuo acesso aos direitos em questão (BRASIL, 2004).

Dados de uma publicação relativos a indicadores de perfis de pobreza, dos 7 anos primeiros anos do programa, se encontra em **O Perfil da Pobreza no Brasil e suas Mudanças entre 2003 e 2011**, autoria de Souza e Osório (2013), para os quais, são poucos os estudos de perfis abrangentes existentes da pobreza, citam os de Ferreira, Lanjouw e Neri (2003) e Kageyama e Hoffmann (2006), Osorio *et al.* (2011) e Souza e Osorio (2012).

Dos estudos referidos, os autores afirmam que tomaram como referência os de Osório *et al.* (2011) e Souza e Osório (2012), na perspectiva de expandi-los, “analisando o perfil da pobreza no Brasil em 2003, ano da criação do Programa Bolsa Família (PBF), e em 2011, data dos últimos dados disponíveis” (SOUZA e OSÓRIO, 2013, p. 139).

Nesse sentido, referem os autores que o objetivo de traçar um perfil da pobreza é descrever e comparar as características da população pobre e dos demais estratos de renda, de forma a caracterizar a multidimensionalidade da pobreza sem achatá-la em um indicador sintético. Eles analisaram o perfil da pobreza, com dados provenientes das Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2003 (ano da criação do PBF) e de 2011.

A respeito do tema pobreza, resultou da pesquisa que diferentes abordagens conceituais e analíticas são utilizadas nos estudos sobre fome, pobreza e extrema pobreza. Conforme esclarecem JANNUZZI *et al.* (2014),

Há estudos voltados ao dimensionamento da pobreza como expressão da insuficiência de renda disponível (pobreza monetária); aqueles que expressam pobreza como insuficiência de acesso e consumo de alimentos (desnutrição, subalimentação ou insegurança alimentar); pesquisas ancoradas na percepção da pobreza como a não satisfação de necessidades básicas monetárias e não monetárias dos indivíduos (pobreza multidimensional); estudos que tomam a pobreza como fenômeno de privação relativa e não absoluta de renda ou de outras dimensões socioeconômicas (pobreza relativa); e estudos que investigam a pobreza a partir do posicionamento autodeclarado dos indivíduos (pobreza subjetiva) (JANNUZZI *et al.*, 2014, p. 1).

Como a pobreza não se expressa apenas na questão da renda, os autores analisaram não apenas o perfil da renda, mas também caracterizaram o perfil da pobreza na sua multidimensionalidade.

Na perspectiva conceitual e metodológica da pobreza monetária, um indivíduo é considerado pobre se sua renda disponível, ou seu dispêndio total, for menor que um dado valor monetário normativamente estabelecido – a linha de pobreza – cujo valor representa o custo de todos os produtos e serviços considerados básicos para satisfazer suas necessidades de sobrevivência e consumo. Se os recursos disponíveis não são suficientes para a aquisição da cesta de alimentos necessários ao consumo calórico diário mínimo, o indivíduo é considerado em extrema pobreza (JANNUZZI *et al.*, 2014, p. 4).

Nesse sentido, destacamos dos autores Souza e Osório (2013), resultados da análise de conglomerados para famílias com renda zero, expostos na tabela 1.

Tabela 1 - Resultados da análise de conglomerados para famílias com renda zero – Brasil (2003 e 2011).

Ano	Grupos	População (%)	Famílias					
			Norte ou Nordeste (%)	Pessoa de referência (%)			índices	
				Cor Branca	Homem	Ensino Médio	infraestrutura	Acessos a bens
2003	Perfil renda zero	0,2	61,8	23,3	74,2	1,3	-1,8	-1,8
	Perfil Incompatível	0,9	21,1	46,6	69,1	18,1	0,3	-0,3
	Média Nacional	100,0	31,2	53,8	74,0	24,4	0,0	0,0
2011	Perfil renda zero	0,2	68,3	24,0	72,8	6,9	-1,3	-2,1
	Perfil Incompatível	0,8	30,5	51,2	48,8	41,8	0,5	-0,1
	Média Nacional	100,0	32,0	32,0	32,0	32,0	32,0	32,0

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Extraído de Souza e Osório (2013)

Por ocasião em que o PBF completava 7 anos, os resultados relacionados aos conjuntos de famílias com renda zero no Brasil²³ considerando os dados da PNAD em 2003, ano de criação do Programa e 2011, os dados apontam de acordo com Souza e Osório (2013),

considerando o perfil compatível com renda zero e o perfil incompatível, percebe-se que os dois grupos são muito distintos: o segundo está sempre próximo das médias nacionais, enquanto o primeiro grupo apresenta características muito mais associadas com a extrema pobreza. Tanto em 2003 quanto em 2011, os domicílios com perfil incompatível com a ausência de renda equivalem a cerca de 80,0% do total de domicílios com renda zero (SOUZA e OSÓRIO, 2013, p. 141).

Sobre a tabela acima, pode se dizer ainda que entre 20% e 80% em 2003, ano da criação do PBF, respectivamente, se enquadram em grupos de “famílias com renda zero” e famílias com “Perfil incompatível” (com renda zero), indicadores que se repetem 7 anos após a criação do PBF. Em 2011, a população no Norte/Nordeste “Perfil renda zero”, continua na casa de 68,3%, com aumento em relação ao ano de 2003, ainda que ocorreu um aumento do percentual de “Perfil incompatível” (renda zero) para 30,5%, próximo da média nacional de 32,4%, e aumento de 9,4% em relação ao ano de 2003. Observando o perfil da pobreza e o respectivo tamanho relativo dos estratos de renda demonstrado na tabela abaixo.

²³ Na pesquisa, a classificação de um domicílio na condição de “sem declaração” decorre do fato de que, caso um membro do domicílio não declare um dos 14 rendimentos coletados na PNAD, todas as pessoas do domicílio são classificadas como “sem declaração de rendimentos”. A inconsistência de perfil dos domicílios sem rendimento decorre essencialmente da forma de captação da renda no questionário da PNAD. A redação do quesito de captação – “Qual era o rendimento mensal que ganhava normalmente, em setembro de _____, neste trabalho” – sugere procedimentos dúbios, que combinam o conceito de rendimento habitual com o rendimento no mês de referência. Apesar de as orientações de treinamento determinarem a captação do rendimento habitual em situações em que o pesquisado não tenha recebido no mês, o comando dúbio tem levado à superestimação de pessoas sem rendimento que habitualmente não seriam extremamente pobres (JANNUZZI et al., 2014, 17-18).

Tabela 2- População por estratos de renda - Brasil (2003 e 2011)

Estratos	Pessoas			Famílias		
	2003 (%)	2011 (%)	Varição (p.p)	2003 (%)	2011 (%)	Varição (p.p)
Extremamente Pobres	0,8	3,4	-4,7	5,5	2,6	-2,9
Pobres	15,9	6,3	-9,6	12,0	4,4	-7,7
Vulneráveis	50,3	49,1	-1,2	50,5	44,8	-5,6
Não Pobres	25,9	41,3	15,4	32,0	48,2	16,2
Total	100,0	100,0	-	100,0	100,0	-

Fonte: PNAD/IBGE. Extraído de Souza e Osório (2013, p. 142).

Na tabela 2, para caracterizar o perfil da pobreza, Souza e Osório (2013, p. 142), mensuraram e analisaram o tamanho relativo dos estratos de renda. Entre 2003 e 2011, a renda *per capita* brasileira cresceu mais de 40,0%, de cerca de R\$ 550,00 para pouco mais de R\$ 770,00 e a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini diminuiu 9,2%, de 0,576 para 0,523. Com isto, a distribuição da população por estratos de renda mudou significativamente, como mostra a tabela 2. A extrema pobreza teve queda de 8,0% para pouco mais de 3,0% da população, e a pobreza recuou de 16,0% para 6,0%. O único estrato que aumentou – em mais de 15 pontos percentuais (p.p.) – sua participação relativa foi o dos não pobres, embora o mais numeroso continue sendo o dos vulneráveis.

Sobre os dados referidos por Souza e Osório (2013, p. 142) na tabela “população por estrato de renda”, pode se dizer ainda que no estrato “Extremamente pobres”, verifica-se também uma redução de 8% para 3,4%, e que isso representa em números absolutos uma redução significativa de pessoas que saíram da linha da extrema pobreza, basta ver que a diferença percentual foi de 4,7%. Outro número que chama atenção é a redução no número de “pobres” com uma redução de 9,6%, em 2003 era 15,9% e em 2011 reduziu para 6,3%. Mesmo sendo os “vulneráveis” o estrato com maior percentual, houve uma leve variação negativa, entre 2003 e 2011 e ocorreu um aumento no estrato dos “não pobres”, em mais de 15%.

Na tabela 3, a seguir, os autores demonstraram a distribuição espacial dos estratos de renda em 2003 e 2011.

Tabela 3 - Distribuição espacial da população dos estratos de renda – Brasil (2003 e 2011) (Em %)

Ano	Estratos de renda	Sul, Sudeste e Centro-Oeste		Norte e Nordeste		Total
		Municípios Pequenos	Municípios Grandes	Municípios Pequenos	Municípios Grandes	
2003	Extremamente Pobres	14,6	12,3	56,9	16,2	100,0
	Pobres	21,7	20,9	38,1	19,3	100,0
	Vulneráveis	30,5	38,2	17,4	13,9	100,0
	Não Pobres	25,7	58,9	4,9	10,5	100,0
	Total	26,6	38,8	20,6	14,0	100,0
2011	Extremamente Pobres	10,7	9,5	64,9	15,0	100,0
	Pobres	15,2	14,1	50,7	20,0	100,0
	Vulneráveis	25,2	33,4	22,8	18,6	100,0
	Não Pobres	26,7	54,8	6,3	12,3	100,0
	Total	24,7	40,2	19,1	16,0	100,0

Fonte: PNAD/IBGE, extraído de Souza e Osório (2013). Souza e Osório (2013, p. 144)

Esclarecem (Souza e Osório, 2013) que apesar das evidências de convergência regional neste período e da queda da incidência da pobreza em todas as regiões, encontraram que a concentração dos mais pobres nas regiões Norte e Nordeste aumentou ao longo do tempo. E que em 2003, 56,9% dos extremamente pobres e 38,1% dos pobres moravam em municípios pequenos dessas regiões, e em 2011, estes já eram 64,9% e 50,7%, respectivamente. Segundo os autores, como esses municípios só representam cerca de 20,0% da população nacional, é fácil concluir que a explicação para tamanha concentração está em taxas de incidência da extrema pobreza e da pobreza muito mais elevadas que a média nacional. Reafirmando que estes municípios devem se configurar, portanto, áreas prioritárias para intervenções públicas.

Conforme Souza e Osório (2013), a composição da renda dos extremamente pobres e dos pobres alterou-se significativamente na década analisada. Em 2003, ela seguia essencialmente o padrão brasileiro, com grande participação da renda do trabalho, ainda que com peso maior das remunerações menores ou iguais ao salário mínimo. Em 2011, a participação dos rendimentos do trabalho para os extremamente pobres despencou, e as transferências sociais, principalmente vinculadas ao PBF, tornaram-se a fonte mais importante, conforme tabela 4, a seguir.

Tabela 4 - Composição relativa da renda dos estratos - Brasil (2003 e 2011) (Em %)

Fontes de Renda	Extremamente Pobres		Pobres		Vulneráveis		Não Pobres		Total	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Trabalho	75,6	33,2	77,4	66,9	76,0	72,5	76,0	78,0	76,1	76,6
< 1 SM	56,8	31,6	22,7	38,7	5,8	8,7	0,3	0,8	2,9	2,9
= 1 SM	9,8	0,9	18,3	16,8	6,8	11,6	0,4	1,2	2,8	3,5
> 1 SM	8,9	0,8	36,4	11,4	63,4	52,2	75,3	76,0	70,4	70,2
Providência	5,8	1,2	13,8	9,3	19,1	19,9	18,3	17,6	18,3	18,0
<= 1SM	5,3	1,1	12,3	7,9	12,0	15,5	1,4	3,0	4,6	5,7
> 1 SM	0,5	0,1	1,5	1,4	7,2	4,4	17,0	14,6	13,7	12,3
BPC	0,5	0,1	0,7	1,6	0,3	1,8	0,0	0,2	0,1	0,6
PBF	10,5	60,9	3,1	17,6	0,4	2,5	0,1	0,1	0,3	0,9
Outras	7,7	4,6	5,1	4,7	4,2	3,2	5,5	4,1	5,2	3,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Renda <i>per capita</i> ¹	42,92	38,74	104,39	109,84	301,32	338,34	1.451,32	1.443,89	546,63	770,37

Fonte: PNAD, IBGE. Nota: Em R\$ de 2011. Extraído de Souza e Osório (2013, p.144).

Nota ¹: Em R\$ de 2011.

Sobre estes aspectos os autores Souza e Osório (2013, p.145) justificam que o Bolsa Família não tem efeitos perversos relevantes sobre a oferta de mão de obra (OLIVEIRA; SOARES, 2012), a interpretação mais correta é que o Bolsa Família alivia a miséria causada pela incapacidade de encontrar trabalho, havendo inclusive espaço para mais aumentos nos valores transferidos, como, de fato, ocorreu de 2011 para cá.

Os autores avançando na análise se referiram ao fato de no período ter havido uma piora dos indicadores de inserção no mercado de trabalho para os mais pobres, tendo ocorrido, entretanto a melhora do seu perfil educacional, demonstrado por eles na tabela 5, na sequência.

Tabela 5 - Escolaridade da população em idade ativa por estratos de renda – Brasil (2003 e 2011) (Em %).

Nível de escolaridade mínimo	Extremamente pobres		Pobres		Vulneráveis		Não Pobres		Total	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Sem escolaridade	53,7	45,0	40,5	37,9	24,2	23,8	7,1	8,9	23,0	18,0
Completo a 4ª série	32,6	25,9	36,3	28,3	32,1	23,9	15,8	13,5	27,7	19,3
Ensino fundamental	10,0	18,1	15,4	19,6	21,1	22,2	16,1	15,7	18,2	18,9
Ensino médio	3,8	10,5	7,7	13,8	21,2	27,9	41,8	42,5	24,7	33,6
Ensino superior	0,1	0,4	0,1	0,5	1,2	2,2	19,2	19,4	6,5	10,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD/IBGE, extraído de Souza e Osório 2013, (p. 148).

Em relação ao perfil educacional, como demonstrado dizem os autores, o que mais avançou foi o dos extremamente pobres, o único que permaneceu com o mesmo perfil foi o dos não pobres. Neste último caso, a inércia provavelmente se explica pelo resultado de efeitos contrários: quaisquer melhoras no nível educacional deste grupo devem ter sido canceladas pela ascensão de indivíduos com menos educação ao estrato dos não pobres.

Em síntese, sobre os perfis da pobreza, no período, considerando os dados analisados, reportam Souza e Osório (2013, p.152) “ser inegáveis os avanços sociais do Brasil que apontam que os índices de pobreza e extrema pobreza caíram mudando o perfil destes estratos, quase sempre para melhor, haja visto que, entre 2003 e 2011, os dois extratos somadas caíram de 23,9% para 9,6% da população”.

No período analisado, os autores destacaram ainda que foram demonstradas **mudanças** significativas em **cinco pontos principais**, apresentados pelos autores, ainda que, segundo eles, os apontamentos tenham ocorrido em caráter de reflexão e exposição mais ou menos especulativo.

O primeiro ponto é de que seria factível almejar erradicação tanto da extrema pobreza quanto da pobreza se o bom desempenho do PBF (percebido nos 7 primeiros anos) fosse mantido, ou aprimorado e caso ocorresse a melhoraria das condições de vida dos pequenos municípios das regiões Norte e Nordeste.

A perspectiva dos autores, para o período de 7 anos, fundamentou-se no fato de que cerca de dois terços dos extremamente pobres e metade dos pobres viviam nesses municípios. A expectativa não se confirmou, uma vez que, segundo os dados apresentados a concentração dos mais pobres nas regiões Norte e Nordeste aumentou ao longo do tempo.

Segundo ponto levantado foi de que a estratégia de inclusão via crescimento econômico e expansão do assalariamento, parecia ter entrado em uma fase de retornos marginais decrescentes. Assim, Souza e Osório (2013, p.153), “[...] não à toa, a participação do trabalho na renda dos extremamente pobres caiu de 75,6% para 33,2%, e o percentual de inativos, desocupados e não remunerados na População em Idade Ativa- **PIA** deste estrato pulou de 60,3% para 81,9%”.

Terceiro ponto reflete questões relacionadas ao mercado de trabalho, dadas as dificuldades já então percebidas de inserção, pelo menos no curto prazo, as políticas de transferência de renda aparecem como a melhor opção para o combate à miséria em função de sua excelente focalização. Observa-se que os autores avaliam que o PBF já cumpria este papel, ainda que em parte, tornando-se, em 2011, a principal fonte de rendimentos dos extremamente pobres.

No **quarto** ponto, Souza e Osório (2013) observaram que os extratos de renda se tornaram mais homogêneos no período, mais parecidos na escolaridade e nas dimensões socioeconômicas importantes. O tamanho médio das famílias mais pobres diminuiu fortemente, a ponto de domicílios sem crianças passarem a ser mais comuns entre os extremamente pobres, fazendo com que, a explicação da pobreza pelo suposto excesso de filhos dos mais pobres passasse a ser ainda mais implausível, ainda que recorrentemente acionada nos discursos da classe média e alta em relação ao programa, conforme analisado na pesquisa coordenada por Lena Lavinas (2014), sobre a percepção dos brasileiros no período sobre as políticas sociais.

Em alguns desses casos – como educação, cor e composição familiar –, e também em outros que não apresentaram mudanças relevantes – como a idade e o sexo da pessoa de referência –, os estratos mais baixos passaram a ser quase indistinguíveis, o que impunha, segundo os autores dois desafios: Por um lado, era preciso entender melhor por que pobres e pobres extremos eram tão semelhantes nestas características, mas contrastantes em outras, como inserção no mercado de trabalho e acesso a infraestrutura e bens²⁴. Por outro lado, havia o problema da focalização das políticas públicas nos mais pobres (SOUZA e OSÓRIO, 2013). Fato que ainda se caracteriza como um dilema para o Programa e se confronta com os argumentos relacionados a uma renda de cidadania universal.

Finalizando suas análises, o quinto ponto destacado pelos autores em ocasião dos sete anos de implementação do PBF, foi em relação ao acesso a infraestrutura. Para Souza e Osório

²⁴ “É possível que a volatilidade de renda ou a distribuição espacial dos estratos sejam elementos explicativos importantes, mas isto precisa ser mais bem investigado” (SOUZA e OSÓRIO, 2013, p. 153).

(2013), este aspecto, no período avançou em ritmo abaixo do esperado, pelo menos se comparado a outras dimensões, como o acesso a bens de consumo duráveis.

A universalização do acesso à energia elétrica foi uma grande conquista; já a oferta de outros serviços básicos – rede geral de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo – continuou aquém do desejado. A falta de acesso afligia os mais pobres com mais intensidade, mas não é uma carência exclusiva deles já que no Brasil os problemas decorrentes de um processo de urbanização não planejado e de questões imperativas e históricas relacionadas ao direito a cidade incidem e têm impacto sobre toda a população, sendo imensuravelmente maior sobre os estratos de renda mais baixos.

Decorridos 10 anos de implementação, o PBF já alcançava cerca de 13,8 milhões de famílias beneficiárias, e uma projeção bastante significativa. Na ocasião, foi lançado no Brasil, o livro **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Com uma série de análises sobre os diferentes impactos ocasionados pelo programa. No período, aumenta o número de famílias beneficiárias e das inscritas no CadÚnico, indicando o forte momento de expansão do programa a partir de 2006 (JANUZZI e PINTO, 2013, p.182).

Destacamos os resultados da pesquisa **Impactos do programa bolsa família: uma síntese dos principais achados**. A pesquisa, segundo Jannuzzi e Pinto (2013), teve como amostra dados de 269 municípios em todo o país, tendo coletado informações de pouco mais de 11 mil domicílios. Entre estes, segundo os autores, foi possível identificar precisamente a existência ou não de beneficiários do PBF para 10.369 domicílios.

Na síntese da Avaliação de Impactos do Bolsa Família, Jannuzzi e Pinto (2013), destacaram como foi determinante para ocorrência desses impactos, o fato de ter havido investimentos crescentes de recursos públicos em políticas sociais no período, 2003-2013, o que levou a efeitos importantes nas condições de vida da população brasileira.

Para os autores, este investimento é consequência da implementação das ações e direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 e da priorização da agenda de combate à pobreza, à desigualdade e às iniquidades que, historicamente, afetaram diversos segmentos populacionais.

Entre 1995 e 2009, o gasto federal social per capita teria duplicado, em valores reais, passando de cerca de R\$ 1.400,00 para R\$ 2.800,00 por habitante (Castro et al., 2011). Neste período, tem-se observado, particularmente na esfera federal, mas também com repercussão ou indução em estados e municípios, um movimento sistemático de ampliação do escopo e da escala dos programas e ações em educação, saúde, trabalho, habitação, previdência social e desenvolvimento social (CASTRO, 2011 apud JANUZZI e PINTO, 2013, p.179).

A importância da ampliação dos investimentos financeiros nas diferentes áreas, também para Fagnani (2011), se destaca na área de **habitação**, o Minha Casa minha Vida; na **educação**

o PROUNI, PRONATEC; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica; **infraestrutura**, o Programa de aceleração do Crescimento em 2007; na **saúde**, a criação do Programa Farmácia Popular, a reestruturação da atenção de urgência e emergência (Samu) o lançamento do Programa Brasil Sorridente; no enfrentamento a pobreza, o Programa Bolsa Família, outros.

Em relação a impactos na educação, observaram (Januzzi e Pinto, 2013) que crianças beneficiárias do Bolsa Família apresentaram progressão escolar da ordem de 6 pontos percentuais (p.p.) maior que crianças de mesmo perfil socioeconômico não beneficiárias.

Observaram também que no Nordeste, o programa teria proporcionado um aumento significativo na frequência escolar das crianças beneficiárias, o que pode também ter contribuído para alguma redução do trabalho infantil, impacto captado marginalmente na pesquisa.

A partir dos dados individualizados dos estudantes do EducaCenso, produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do CadÚnico de programas sociais e do Projeto Presença (que controla a frequência escolar dos alunos do PBF), os autores encontram que, entre os alunos do CadÚnico, os beneficiários do Bolsa Família têm 11% menos chances de repetir de ano na escola que os alunos não beneficiários. O estudo também aponta que os alunos do Bolsa Família que cumprem a condicionalidade de educação – frequência escolar acima de 85% para estudantes de 6 a 15 anos – têm 40% a menos de chances de repetir o ano (OLIVEIRA; SOARES, 2013).

Em relação aos impactos efetivos na melhoria das condições de saúde de crianças beneficiárias, observaram redução da desnutrição aguda e garantia do cumprimento mais regular do esquema vacinal. De acordo com Jannuzzi e Pinto (2013, p. 179), a pesquisa mostrou que a proporção dos filhos de beneficiárias do programa que eram amamentados de maneira exclusiva, pelo menos durante os seis primeiros meses de vida, era 8 p.p. maior que a dos filhos de não beneficiárias (61%, em comparação com 53%).

Os efeitos do programa no acesso ao alimento, em especial das crianças, também é um dos achados regulares de estudos. De acordo com Baptistella (2012, apud JANNUZZI e PINTO, 2013), a partir dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) período de 2008/2009, é possível demonstrar que o programa auxiliou na melhora do status nutricional de crianças e adolescentes, sobretudo, no Norte e Nordeste, onde o impacto do programa é 31,4% maior que no Brasil como um todo.

A pesquisa revelou (Jannuzzi e Pinto, 2013) ainda que mulheres grávidas beneficiárias do programa também se mostraram mais presentes no acompanhamento pré-natal. O peso ao

nascer das crianças de mães beneficiárias do Bolsa Família foi superior ao das crianças de mães não beneficiárias (3,26 kg e 3,22 kg, respectivamente). Tal fato decorreria da constatação de que, em 2009, as grávidas beneficiárias do programa apresentaram 1,6 visita de pré-natal a mais do que as não beneficiárias.

Entre 2005 e 2009, (Jannuzzi e Pinto, 2013) o número de gestantes beneficiárias do PBF que não receberam cuidados pré-natais caiu de 19% para 5%, queda significativamente maior que a observada entre não beneficiárias. Observou-se um efeito positivo do programa sobre o esquema vacinal, especialmente quando se observam os índices de vacinação contra difteria, tétano e coqueluche (a chamada vacina tríplice, DTP) e contra poliomielite.

Estes impactos em dimensões da saúde foram corroborados por estudo ecológico-correlacional publicado em renomada revista científica internacional na área da saúde, a *Lancet*, conforme Jannuzzi e Pinto (2013, p. 185) “No estudo, evidenciam-se efeitos significativos do PBF na redução da mortalidade infantil e no acesso aos serviços de saúde no Brasil entre 2004 e 2009, comparando municípios de alta cobertura do programa com municípios de menor cobertura”.

Conforme Jannuzzi e Pinto (2013, no período entre 2004 e 2009, a mortalidade infantil teria caído 17%, como consequência de redução dos óbitos devidos à desnutrição (que caíram 65%) e à diarreia (53%). Constataram que no período dobrou o número de municípios com maior cobertura vacinal; houve redução em 47% na proporção de mulheres sem atendimento pré-natal antes do parto; e houve redução em 16% na taxa de admissão hospitalar de crianças menores de 5 anos, pela diminuição significativa dos casos de internação por diarreia, desnutrição e infecções respiratórias.

Jannuzzi e Pinto (2013), referem ainda, que estes efeitos são majorados quando o PBF é associado aos serviços assistenciais básicos de saúde, como o que é ofertado pela estratégia do Programa Saúde da Família (PSF). Para os autores, o PSF, por um lado, traz o serviço de saúde preventiva para mais próximo da população pobre e, por outro, atua na provisão dos serviços necessários ao cumprimento das condicionalidades de saúde do PBF: cuidados pré e pós-natal, atividades educativas nas áreas de saúde e nutrição, vacinação e acompanhamento do desenvolvimento infantil.

No que diz respeito aos impactos referentes a acesso ao mercado de trabalho, considerando as diferentes situações e atributos que afetam a situação de inserção, tais como: idade, condição de chefia familiar, gênero e maternidade, não houve, de acordo com Jannuzzi e Pinto (2013), no período, diferença significativa entre beneficiários e pessoas não beneficiárias com renda equivalente. Para tal afirmação os autores apresentam os resultados de

estudo técnico realizado no MDS, com dados do Censo Demográfico 2010, sobre a participação masculina no mercado de trabalho, de beneficiários ou não do programa e refutam a hipótese de que a falta de mão de obra no Nordeste ou outras regiões do Brasil decorreria de um suposto efeito “preguiça” do programa, que retiraria trabalhadores da força de trabalho no país.

Esta afirmação é demonstrada pelos autores a partir da referência a resultados de extensa revisão, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, aponta que de 24 estudos elaborados por autores nacionais e internacionais sobre a relação entre Bolsa Família e oferta de trabalho, o programa não provoca efeito desmobilizador de beneficiários no mercado laboral, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho. Chefes de famílias beneficiárias, de 30 a 55 anos de idade, apresentam nível de atividade, ocupação e jornada muito próximos aos de chefes de nível socioeconômico equivalente (OLIVEIRA; SOARES, 2012 apud JANUZZI; PINTO, 2013).

Ao contrário, argumentam, o Programa Bolsa Família teria contribuído para manter o dinamismo econômico no país, em virtude do efeito multiplicador no consumo de alimentos e bens duráveis que as transferências de renda têm criado junto a segmentos antes excluídos do mercado consumidor nacional. A suposta falta de mão de obra decorreria, pois, do contexto de quase pleno emprego em que se encontrava a economia brasileira, movida pelo volume de investimentos públicos e privados e pela sustentação do consumo – de beneficiários e não beneficiários – nos últimos anos.

Outro efeito apontado pelos autores, foi referente a progressiva ampliação de autonomia nas famílias, com impacto mais significativo sobre as mulheres que são as titulares do benefício. Segundos os autores o PBF tem ganhos na relação de gênero na medida em que as mulheres se tornam mais independentes dos maridos financeiramente, passando a ter maior poder de barganha no que tange a alocação de recursos no domicílio e aumentando o nível de interação social.

As mulheres beneficiárias também têm ampliado sua autonomia na decisão de participar do mercado de trabalho e sobre o uso de métodos contraceptivos, tendências que certamente contribuíram para a expressiva diminuição da fecundidade no país entre 2000 e 2010, inclusive entre mulheres de baixa renda. De fato, entre aquelas com renda domiciliar per capita de até R\$ 70, a fecundidade caiu de 5,1 filhos para 3,6 no período (PATRÍCIO, 2012 apud JANUZZI; PINTO, 2013).

Este resultado, segundo os autores, também estaria relacionado à expansão da oferta de creches públicas e conveniadas que ocorreu no período, ação que pôde potencializar a queda da fecundidade entre mulheres beneficiárias, por viabilizar a retomada de projetos de volta à escola

e reingresso antecipado ao mercado de trabalho, aspirações manifestadas pelas mulheres (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 187).

Outro estudo que destacou na análise efeitos do PBF por ocasião dos 10 anos de implementação do programa, trata-se da pesquisa do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um Resumo do Percurso Brasileiro Recente na Busca da Superação da Pobreza Extrema (PAIVA *et al.*, 2013). Neste estudo os autores focaram o PBF e o Programa Brasil Sem Miséria - PBSM e apresentaram o argumento de que estes inauguram o campo de programas efetivamente direcionados para os pobres, caracterizados de transferências condicionadas de renda direcionados às famílias pobres com foco nas crianças e adolescentes, particularmente afetados pelo ciclo geracional da pobreza.

Seguindo com a avaliação de Paiva *et al.* (2013), foi demonstrado que a trajetória bem-sucedida do PBF até 2010 contribuiu para a emergência do Plano Brasil Sem Miséria-PBSM. Para os autores, este Plano representou um grande desafio para o PBF diante do peso de uma agenda de estruturação operacional do PBSM, que exigiu mudanças a partir de 2011, como “reajuste nos benefícios variáveis, o aumento do número máximo desses benefícios por família (de três para cinco benefícios), o aumento da meta de atendimento de 12,9 para 13,8 milhões de famílias” (PAIVA *et al.*, 2013, p. 43).

A avaliação feita por Paiva *et al.* (2013), demonstrou que tem peso particular na consolidação do Programa Bolsa Família, o aprimoramento do Cadastro Único para Programas Sociais – em 2005 e 2006, igualmente, a adesão dos municípios ao CadÚnico e ao Programa Bolsa Família, e também a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) em 2006. A implementação da descentralização político-administrativa, atrelada ao formato da assistência social, a parceria estabelecida nas três esferas de governo, o fortalecimento do Suas, com o aporte do CadÚnico e do Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades – Sicon.

A consolidação referida, resultou também da adoção de inovações institucionais, com destaque, conforme referiram Paiva *et al.* (2013),

[...] para seu engenhoso mecanismo de focalização – simples, transparente e tão eficaz quanto mecanismos mais complexos e sofisticados adotados em outros programas de transferência condicionada de renda que se tornaram referência na América Latina. A crescente literatura acadêmica sobre o programa também revelou impactos positivos, entre outros, na redução da pobreza e da desigualdade; e na melhoria de indicadores educacionais e de saúde; além de desmistificar os receios de que o Bolsa Família pudesse reduzir a participação dos seus beneficiários no mercado de trabalho ou aumentar a fecundidade entre as beneficiárias (PAIVA *et al.*, 2013, p. 42-43).

Nesse processo avaliativo do Programa os autores analisaram um conjunto de fatores, referidos além da eficácia da focalização, mas também relacionados para os impactos positivos

de indicadores educacionais e de saúde, assim como a desmistificação do “efeito preguiça” e o aumento de filhos entre as beneficiárias, aspectos muito utilizados pelos críticos do Programa.

A estratégia para tentar aportar dados para o rebatimento destas críticas ao PBF, foi o uso de indicadores referentes à procura e engajamento em postos de trabalho no período analisado por parte de homens e mulheres pertencentes as famílias beneficiárias. Segundo Jannuzzi e Pinto (2013, p.186), os números referentes à “participação no mercado de trabalho para os beneficiários adultos, sobretudo mulheres. [Refletem] uma participação 2,6 p.p. maior como efeito do programa, sendo que este efeito é 4,5 p.p. maior para mulheres quando comparado aos homens”.

Muitas das análises desse período levaram a desmistificação das críticas relacionadas à ociosidade e/ou acomodação em relação ao recebimento do benefício, pois, os pesquisadores encontraram aumento de participação no mercado de trabalho, principalmente pelas mulheres.

Autonomia para participar do mercado de trabalho e para a contracepção, consubstanciam, conforme Jannuzzi e Pinto (2013, p.186) “tendências que certamente contribuíram para a diminuição da fecundidade no país entre 2000 e 2010, inclusive entre mulheres de baixa renda. De fato, entre aquelas com renda domiciliar per capita de até R\$ 70, a fecundidade caiu de 5,1 filhos para 3,6 no período”, e mais, as mulheres beneficiárias além de decidirem participar do mercado de trabalho decidiram pelo uso de métodos contraceptivos, ou seja, tendência que explicam queda e não aumento da fecundidade.

Nesse processo, analisaram que muitos são os desafios para o PBF e que a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, em 2012, significou uma atenção maior direcionada as crianças e a extrema pobreza, “permitindo que quase cinco milhões de famílias recebessem um complemento de renda capaz de levar a renda familiar per capita acima dos R\$ 70,00” (PAIVA *et al*, 2013, p.43).

O desenho do PBF é considerado simples, mas “sua operacionalização ainda é, bastante complexa – especialmente quando comparado a programas de transferência não focalizados e não condicionais” (Idem, p.43). Por fim, os autores consideraram, que “o Programa Bolsa Família representou uma evolução definitiva do sistema de proteção social brasileiro na direção de famílias que ainda não possuíam nenhum tipo de cobertura” (Idem, *Ibidem*). Por ser direcionados para as famílias pobres não contribuintes.

No entanto, quando considerado o sistema de proteção social brasileiro e a sua relação com os programas de transferência de renda condicionada, observa-se na literatura existir discordâncias ou uma análise política diferenciada, sobre os impactos efetivos. Nesse sentido, mais apropriado seria dizer que a evolução foi mais do (s) programa (s) e menos do sistema de

seguridade social, pois nos últimos tempos, a saúde e a previdência vem sendo alvo de muitas restrições e passando por um processo efetivo de desmonte em termos de cobertura e capacidade de proteção, atingindo e dificultando as condições de vida e de trabalho do povo brasileiro.

Conforme a análise de Mota (2010):

[...] ao absorver as demandas derivadas do agravamento das condições de vida e de trabalho da população brasileira através de políticas compensatórias, [...] a Assistência Social, passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social (MOTA, 2010, p.144).

Reflete-se a partir daí que existe uma ampla cobertura populacional, particularmente, pelo PBF, pois 14 milhões são números significativos, mas, em relação a efetividade e impacto, estes não têm surtido o efeito de redução significativa da desigualdade que marca a sociedade brasileira. Nesse sentido, existem reflexões contundentes que afirmam que embora tenha havido desaceleração, é alta a desigualdade e baixa a capacidade de redistribuir no Brasil, o que está diretamente vinculado a uma estrutura social e relacional fundamentada na desigualdade social.

No entanto, estes mesmos estudos reconhecem a importância e os impactos de ações redistributivas, ainda mais considerando os indicadores de pobreza e desigualdade do país. Os estudos têm assumido, a análise dos efeitos, muitas vezes abordagens longitudinais, considerando os impactos ao longo do tempo de existência do referido programa sobre as condições de vida e acesso a direitos das famílias mais pobres.

Em ocasião dos quinze anos do programa, foi lançado outro conjunto de análises relacionadas a desempenho e impacto. O livro **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**, no qual se concentram reflexões sobre aspectos da gestão do Bolsa Família, oito anos após a análise realizada por Souza e Osório (2003). São reflexões sobre questões como gestão descentralizada, mecanismos de coordenação institucional, importância do Cadastro Único²⁵, resultados e impactos do Bolsa Família, abrangendo aspectos como pobreza e desigualdade, focalização, educação, saúde, mercado de trabalho e autonomia feminina, assim como, discussões sobre a agenda do Bolsa Família.

Sobre a expectativa do alcance dos objetivos do Programa, composto pelo benefício financeiro associado a efetividade do acesso aos direitos sociais básicos — saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, abordou-se o alcance desses objetivos apontando-os,

²⁵ Sobre o CadÚnico é apresentada a sua importância para o Bolsa Família e outros programas, um registro administrativo utilizado por mais de 20 programas somente no nível federal, além dos Estados e Municípios

entre outras fontes, a partir de um compilado de reflexões ou avaliações dos **15 anos do Programa Bolsa Família, 2003-2018**²⁶, organizada pelo MDS (2018).

De 2005 a 2018, foram identificados mais de 1000 estudos nacionais e internacionais sobre o Bolsa Família, compreendendo artigos científicos nacionais e internacionais, teses e dissertações [...] destaca [também] aspectos da gestão do Bolsa Família geralmente pouco estudados, como a fiscalização, fundamental para garantir a correção e a transparência do uso dos recursos alocados no Programa. Discute-se ainda a gestão descentralizada e os mecanismos de coordenação institucional, que podem ser considerados os ‘segredos’ do sucesso tanto do Bolsa Família quanto do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (SILVA, 2018, p.9-10).

A publicação reúne textos de gestores, pesquisadores, especialistas que acompanham de perto o Programa desde 2003. A formação dessa rede de pesquisadores é considerada, de acordo com os responsáveis pelo estudo, uma das importantes conquistas do Bolsa Família.

Em julho de 2018 12,6 milhões de beneficiários entre 6 e 17 anos tiveram a frequência escolar acompanhada (89,1% do público para acompanhamento), dos quais 94,9% atingiram a frequência escolar mínima. Ainda, 8,9 milhões de famílias tiveram acompanhamento das condicionalidades de saúde (77,2% do público para acompanhamento), nas quais 98,8% das crianças cumpriram o calendário de vacinação, 80,1% tiveram acompanhamento nutricional registrado e 99,5% das gestantes cumpriram a agenda do pré-natal. Dada essa magnitude do PBF, em um contexto de governança pública, assim como de transparência e responsabilização do Estado, impõe-se a agenda da avaliação dos efeitos do programa sobre os resultados de seus beneficiários, como uma das partes fundamentais para consecução dos objetivos do programa (VIANA; CIRENO, 2018, p. 226-227).

No artigo, *Programa Bolsa Família (PBF), condicionalidades e efeitos sobre educação: agenda de pesquisa*, Viana e Cireno, (2018), apresentaram resultados de pesquisas do eixo direitos sociais, o caso dos efeitos do benefício do PBF na educação. Os autores referem que realizaram revisão de diversas publicações que tinham como objeto de estudos o foco em resultados educacionais. Do conjunto das publicações, os autores referiram que a maioria dos estudos apresentaram resultados positivos, mesmo tendo utilizados bancos de dados e metodologias diferentes.

²⁶ Sobre a organização do estudo: (referência 1 no rodapé e dez anos (referência 2 no rodapé). O mesmo acontece agora, por meio da publicação *Bolsa Família 15 anos (2003-2018)* (referência 3 no rodapé). A primeira seção é dedicada ao levantamento da vasta produção acadêmica nacional e internacional sobre o Programa. O texto seguinte aprofunda a discussão sobre o Cadastro Único, um registro administrativo utilizado por mais de 20 programas apenas no nível federal. O Brasil dispõe de um “censo” da população de baixa renda, o que permite direcionar iniciativas da União, estados e municípios para esses segmentos, ainda tão distantes de patamares de desenvolvimento humano minimamente aceitáveis. A próxima seção traz reflexões sobre os resultados e impactos do Bolsa Família, abrangendo aspectos como pobreza e desigualdade, focalização, educação, saúde, mercado de trabalho e autonomia feminina. Mais uma vez, as evidências mostram efeitos positivos do Programa em todas essas áreas. Finalmente, discute-se a agenda do Bolsa Família sob diversos ângulos (SILVA, 2018 p.9-10).

1. Castro, J.A e Modesto, L. (org.) *Bolsa Família 2003-2001: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.
 2. Campello, T. e Neri, M. (org.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
 3. *Bolsa Família 15 Anos (2003-2018) / organização*, Tiago Falcão Silva-- Brasília: Enap, 2018. 530 p: il.

Nesse estudo, os autores destacaram dois resultados principais: o primeiro referente aos impactos sobre a frequência escolar e o segundo referente aos impactos relacionados ao rendimento escolar. Sobre os estudos referentes aos “impactos sobre frequência e/ou abandono/evasão escolar”, avaliam os autores,

[...] esses resultados devem ser interpretados sob o contexto das condicionalidades de educação do PBF, já que o efeito pode ser, na verdade, um efeito induzido pelo requerimento da frequência escolar pelo programa. Ainda assim, as análises que mostram o efeito positivo do PBF sobre a presença na escola dos beneficiários indicam a necessidade do programa para a promoção da demanda pelos serviços educacionais (VIANA; CIRENO, 2018, p. 241).

Ainda sobre o eixo direito à educação e resultados educacionais, relacionados ao rendimento escolar, na análise de Viana e Cireno, (2018, p. 242),

[...] os efeitos sobre os demais resultados educacionais são melhores indicadores da efetividade do programa, baseado em sua teoria da mudança. Os estudos mostram efeitos da participação no PBF na redução da repetência escolar (MONTEIRO, 2014; OLIVEIRA; SOARES, 2012), melhora na aprovação/progressão escolar (MONTEIRO, 2014; GLEWWE; KASSOUF, 2008; SIMÕES; SEBATES, 2014) e consequente redução da distorção idade-série (CIRENO; SILVA; PROENÇA, 2013; MENEZES-FILHO *et al.*, 2016) e aumento da conclusão do ensino médio (PERUFFO; FERREIRA, 2015). Apenas Oliveira *et al.* (2007), encontraram efeitos negativos do PBF sobre progressão escolar, em 2005, embasando o resultado em um possível efeito da inserção escolar de uma população em maior desvantagem socioeconômica, o que significa menores conhecimentos acumulados e maiores dificuldades de aprendizados, impactando diretamente sobre resultados escolares (VIANA; CIRENO, 2018, p. 242),

No artigo, *Programa de transferência de renda condicionada e seus efeitos na saúde: impactos do Programa Bolsa Família* - Maria Yury Ichihara; Dandara de Oliveira Ramos; Joilda Silva Nery; Julia Pescarini; Daiane Machado; Flávia Jôse Alves; Maurício L. Barreto (2018), trataram dos resultados de pesquisas do eixo direitos sociais referentes a saúde, ou seja, os efeitos dos benefícios do PBF na saúde. Em relação aos efeitos na saúde os autores Ichihara *et al* (2018, p.319) apresentaram “um apanhado de evidências acerca dos efeitos do Programa Bolsa Família em diversos desfechos de saúde, a saber: saúde infantil, homicídios e suicídios, hanseníase e tuberculose”.

Na perspectiva apontada, em decorrência do nível de focalização na população pobre, as condicionalidades em saúde, na trajetória do PBF, têm sido recorrentemente objeto de estudo da comunidade científica “acerca dos possíveis impactos na saúde dos beneficiários”. No Brasil, as evidências científicas apresentadas, voltam-se principalmente para melhoria nos indicadores brasileiros de saúde infantil. Nas últimas décadas estes resultados refletem tendências positivas e equitativas nos determinantes proximais e distais da saúde infantil, resultantes do crescimento

econômico geral do país e de um conjunto de políticas públicas orientadas para a equidade, dentre elas o PBF (ICHIHARA et al 2018).

Sobre os efeitos do PBF na saúde, referem os autores,

Desde a sua criação e implementação, muito tem se discutido sobre o potencial do programa como um vetor de aproximação entre as famílias mais pobres do país e as ações e serviços básicos de saúde. Somente em 2017, por exemplo, 8,6 milhões de famílias beneficiárias do PBF foram acompanhadas pelas equipes de atenção básica do SUS, o que representa 77,5% de crianças menores de sete anos e gestantes beneficiárias do programa. Dentre esses, 5,4 milhões de crianças acompanhadas estavam com a vacinação em dia e tiveram dados nutricionais coletados, e mais de 369 mil gestantes realizaram os exames pré-natais (ICHIHARA et al 2018, p. 321).

Neste sentido, também nos reportamos a pesquisa realizada por Ichihara *et al* (2018) expandindo o período de uma pesquisa de saúde infantil que cobriu o período de 2004 a 2009, para considerar os anos de 1998 a 2010. A partir dos dados levantados, os autores concluem, que o PBF tem demonstrado efeitos sobre a população pobre brasileira no que diz respeito à redução das vulnerabilidades sociais, da pobreza, melhoria na segurança alimentar e nutricional. Viabilizando maior acesso e utilização de serviços de saúde e educação, diminuição da desnutrição e da mortalidade em crianças, redução da incidência de suicídios, homicídios e de casos novos de tuberculose e de hanseníase (ICHIHARA *et al.*, 2018).

Guanais (2015) encontrou resultados semelhantes, e concluiu que o efeito do ESF²⁷ dependia também da expansão do PBF para ter impacto significativo sobre as taxas de mortalidade pós-neonatal (óbito de crianças após os 28 dias de vida) nos municípios brasileiros (ICHIHARA *et al.*, 2018, p. 322).

Outro efeito considerado no campo da saúde, é referente ao campo da saúde mental. O acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa teria, segundo os estudos, um efeito positivo na prevenção, por exemplo de casos relacionados ao suicídio. Sobre isto, referem os autores que,

[...] é necessário considerar que a maioria das pessoas que tentam suicídio procuram ajuda anteriormente, de forma que o acesso ao serviço de saúde possibilitaria o reconhecimento de sinais e sintomas de comportamento suicida, além de tratamento de transtornos psiquiátricos, que são importantes preditores do suicídio, e encaminhamento para a rede de atenção psicossocial [...] Partindo do pressuposto de que os programas de transferência de renda direcionados ao combate ou enfrentamento da pobreza podem atenuar a pobreza e contribuir para a redução do suicídio, pesquisadores do Cidacs/Fiocruz realizaram um estudo com o objetivo de avaliar a associação entre a cobertura Programa Bolsa Família (PBF) e taxas de suicídio, nos municípios brasileiros entre 2004 e 2012. Utilizando os dados do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), foi possível visualizar que municípios com maiores coberturas do PBF apresentaram menores taxas de suicídio, no período avaliado. Resultado semelhante

²⁷ Estratégia Saúde da Família. De acordo com o ministério da Saúde, a Estratégia Saúde da Família (**ESF**) busca promover a qualidade de vida da população brasileira e intervir nos fatores que colocam a saúde em risco, como falta de atividade física, má alimentação e o uso de tabaco. Com atenção integral, equânime e contínua, a ESF se fortalece como uma porta de entrada do Sistema Único de Saúde (SUS).

com PTRC foi encontrado na Indonésia, onde o programa piloto reduziu cerca de 15% da ocorrência do suicídio nos subdistritos que implementaram o programa (ICHIHARA *et al.*, 2018, p. 324-325).

No artigo ***Programa Bolsa Família: uma estratégia de focalização bem sucedida***, Tiago Falcão Silva, Caroline Augusta Paranyba Evangelista, Hugo Miguel Pedro Nunes, Marconi Fernandes de Sousa e Tereza Cristina Silva Cotta (2018), apontaram os aspectos relacionados à focalização do Bolsa Família a partir da análise que realizaram dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) de 2016 e 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De acordo com os autores podem ser encontrados *erros de exclusão* ou *erros de inclusão*, que podem ser minimizados, mas não eliminados, considerando a escala do Bolsa Família, o qual “em fevereiro de 2018, 14,08 milhões de famílias receberam benefícios [cobrindo] a cerca de 24% da população brasileira, [devido] os altos níveis de focalização apontados por pesquisas amostrais de abrangência nacional” (SILVA *et al.*, 2018, p. 193).

Em relação aos altos índices de focalização alcançados no Programa, também apontados por Souza e Ozório (2003), envolvendo, inclusive, decisões sobre definir o público-alvo, sobre os critérios de elegibilidade e sobre a possibilidade de os beneficiários fazerem a renda autodeclarada no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal-CadÚnico, Silva *et al* (2018, p. 194), analisam que,

Quando o Bolsa Família foi criado, em 2003, esses níveis de renda eram R\$ 50 e R\$ 100, respectivamente. Hoje, são R\$ 89 e R\$ 178. É importante lembrar que as famílias inscritas no Cadastro Único formam o *público potencial* a ser atendido pelo Bolsa Família, dado que o limite de renda familiar *per capita* para cadastramento é superior ao limite de renda do programa: até ½ salário mínimo de renda familiar *per capita* ou 3 salários mínimos de renda total (SILVA *et al.*, 2018, p. 194).

Em relação à coordenação e gestão do programa referem que a análise se volta para a importância do Cadastro Único, que se caracteriza como uma importante ferramenta que subsidia o processo de execução e monitoramento do Programa. Trata-se da existência de um banco de dados com as informações das pessoas que poderão ser beneficiárias, o qual vem sendo aprimorado no tempo.

No artigo ***Cadastro Único: um retrato das famílias de baixa renda no Brasil***, os autores Jeniffer de Paula Chaves, Mariana Lemes Fernandes, Diego Martins e Gabriela Gerin (2018), tratam da trajetória do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e da finalidade desse mecanismo para subsidiar a coordenação e gestão do PBF.

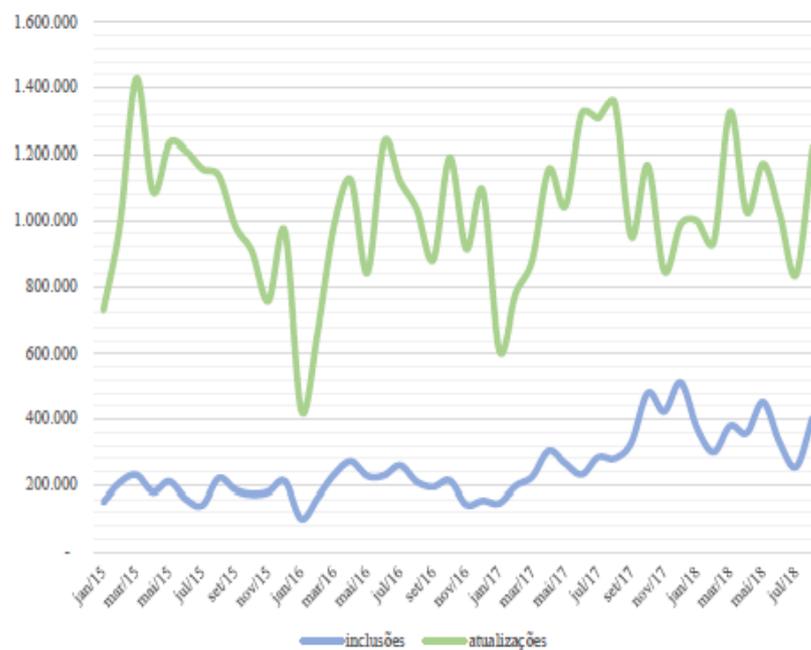
Apontam que o Cadastro Único, da sua criação por meio do “Decreto nº 3.877/2001, e sua efetiva implementação, a partir da criação do Programa Bolsa Família (PBF) em 2003,

ocorreram diversas mudanças que permitiram a consolidação e reconhecimento desse instrumento para as políticas sociais brasileiras, em especial o PBF” (CHAVES *et al.*, 2018, p. 123).

No período, a partir dos autores, o CadÚnico tinha 27 milhões de famílias cadastradas (que representavam 74 milhões de pessoas), cadastro geral, sendo que 13,7 milhões de famílias eram beneficiárias do PBF (52%). É por meio do Cadastro Único que as famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família são incluídas/excluídas e atualizadas.

Analisaram (CHAVES *et al.*, 2018) que a dinâmica de inserção pelos municípios de dados no cadastro, mensal que soma em torno de 1,2 milhão de famílias incluídas ou atualizadas, é o que demonstra o gráfico abaixo. Observa-se leve crescimento no número de famílias incluídas, especialmente após o segundo semestre de 2017. O movimento de atualização cadastral oscila, após 2017, devido ao lançamento escalonado de diferentes grupos da Averiguação e Revisão Cadastral.

Gráfico A - Número de famílias incluídas ou atualizadas entre janeiro/2015 e agosto/2018.



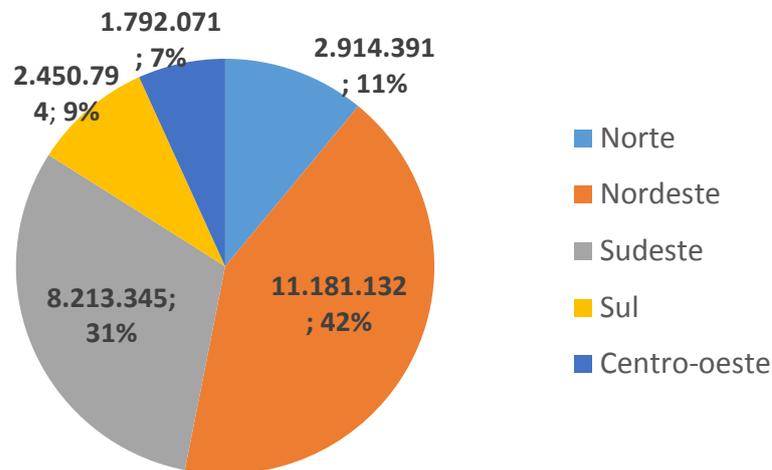
Fonte: Decau/Senarc/MDS. Extraído de CHAVES *et al.* (2018, p. 130).

Em síntese, tem-se, no período, janeiro de 2015 a 18 de agosto de 2018, um total de 1.200 milhão famílias incluídas/atualizadas, e estas a partir de 2017, apresentam um movimento dinâmico devido a ação de atualização cadastral (CHAVES *et al.*, 2018, p. 130).

Para a apresentação do perfil socioeconômico das famílias beneficiadas pelo Programa os autores utilizaram a base de dados do CadÚnico. Os dados a seguir, conforme os autores, são do mês de agosto de 2018, que abrange 26.551.733 famílias cadastradas (Foram selecionadas apenas as famílias e pessoas cadastradas).

Conforme observa-se no Gráfico B, a seguir, a maior parte das famílias está na região nordeste (42%), que continua concentrando o maior segmento entre os pobres e extremamente pobres, seguida da região sudeste (31%) (CHAVES *et al*, 2018).

Gráfico B - Perfil das famílias cadastradas por região, agosto/2018.



Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018. Gráfico extraído de CHAVES *et al*, 2018, p.134.

Observamos que os dados (CadÚnico-agosto de 2018) apresentados acima, abrangem 26.551.733 famílias cadastradas. Vê a distribuição por região do número de famílias: maior parte na região nordeste (42%), seguida do sudeste (31%). Na sequência, o Norte (11%), o Sul (9%) e Centro-Oeste (7%).

Em relação a distribuição de renda do público registrado no Cadastro Único, apresentada na tabela abaixo elaborada pelos autores, diz respeito as faixas: a) Extrema pobreza: renda familiar per capita de até R\$ 89,00; b) Pobreza: renda familiar per capita entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00; c) Baixa renda: renda familiar per capita entre R\$ 178,01 e R\$477,00 (meio salário mínimo em 2018).

As faixas de rendas ‘a’ e ‘b’ são o perfil de famílias elegíveis à concessão do PBF. Famílias que se cadastraram na faixa de renda ‘c’ não são elegíveis ao PBF, mas famílias beneficiárias cuja renda aumentou para esse patamar podem permanecer por até dois anos, de acordo com a regra de permanência no Programa.

Famílias que se cadastraram nessa faixa de renda (e mesmo em faixas de renda superiores) podem ter acesso a outros programas, benefícios e serviços (CHAVES *et al.*, 2018, p. 135). como: Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Minha Casa Minha Vida, Aposentadoria para pessoas de baixa renda, Carteira do Idoso, Isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos, Telefone Popular, Programa Cisternas, Água para Todos, Auxílio Emergencial Financeiro, Bolsa Verde (Programa de Apoio à Conservação Ambiental), Programa Nacional de Reforma Agrária, Programa Nacional de Crédito Fundiário, Identidade Jovem (ID Jovem), Bolsa Estiagem, Carta Social, PETI. (CHAVES *et al.*, 2018, p.135).

Das 26,6 milhões de famílias cadastradas, 12,9 (48,4%) estão em situação de extrema pobreza, 3,2 (11,9%) em situação de pobreza, 5,5 (20,7%) são famílias de baixa renda e 5,0 milhões estão com renda familiar per capita acima de ½ salário mínimo (s.m.) (CHAVES *et al.*, 2018, p. 135).

Tabela 6 – Perfil das famílias cadastradas por região e faixa de renda, Cadastro Único, agosto/2018.

	Faixa de renda	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Cadastro Único	Até R\$ 89,00	12.852.623	1.599.431	6.882.404	3.178.850	679.018	512.920
	%	48,4%	54,9%	61,6%	38,7%	27,7%	28,6%
	Entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00	3.164.743	392.785	963.135	1.151.756	355.550	301.517
	%	11,9%	13,5%	8,6%	14,0%	14,5%	16,8%
	Entre R\$ 178,01 e ½ s.m.	5.506.816	490.110	1.857.878	1.917.404	709.231	478.193
	%	20,7%	16,8%	16,6%	24,0%	28,9%	26,7%
	Maior que ½ s.m.	5.027.551	432.065	1.477.715	1.911.335	706.995	499.441
	%	18,9%	14,8%	13,2%	23,3%	28,8%	27,9%

Fonte: Decau/Senarc/MDS. Extraído de Chaves *et al* (2018).

As faixas de renda apresentadas acima, referem-se à renda familiar per capita calculada a partir da renda individual declarada pelo responsável pela unidade familiar para cada uma das pessoas registradas (ou seja, antes do recebimento dos benefícios do PBF) e a regra de cálculo

do Sistema do Cadastro Único, que considera o menor valor entre a renda do mês e a média dos últimos 12 meses. Com a criação do Benefício de Superação da Pobreza (BSP)²⁸, todas as famílias saem da situação de extrema pobreza.

No que diz respeito ao perfil das pessoas cadastradas por sexo, faixa etária e cor ou raça, no CadÚnico, tabela abaixo, afirmam os autores que

havia 73,8 milhões de pessoas registradas, acrescenta-se, incluindo as com perfil de beneficiárias para o PBF, assim como, para outros programas, das quais 32,2 milhões são do sexo masculino e 41,6 milhões do sexo feminino. Quanto à distribuição etária, 32% são crianças (0 a 14 anos), 26% de jovens (15 a 29 anos), 33% de adultos (30 a 59 anos) e 9% de idosos (60 anos ou mais) (CHAVES *et al.*, 2018, p.135).

Observaram os autores, que há predominância da cor parda, representando 63,6% dos cadastrados e ao analisarem as proporções por região, notaram que há inversão dos percentuais quando se compara as regiões Norte e Sul. No Cadastro Único, na região Norte, 83,26% das pessoas são pardas, enquanto no Sul, 72,74% são brancas.

Tabela 7– Perfil das pessoas cadastradas por sexo, faixa etária e cor ou raça, Cadastro Único, agosto/2018.

	Pessoas Cadas-tradas	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
	Total	73.829.691	9.003.849	30.921.077	22.404.474	6.705.742	4.794.549
%	100%	12,2%	41,9%	30,3%	9,1%	6,5%	
	Sexo	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
	Masculino	32.227.102	4.071.510	13.600.078	9.519.597	2.963.229	2.072.688
%	43,7%	45,2%	44,0%	42,5%	44,2%	43,2%	
Feminino	41.602.589	4.932.339	17.320.999	12.884.877	3.742.513	2.721.861	
%	56,3%	54,8%	56,0%	57,5%	55,8%	56,8%	
	Faixa etária	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
	0 a 14 anos	23.667.771	3.260.658	9.547.858	7.142.755	2.126.877	1.589.623
%	32,1%	36,2%	30,9%	31,9%	31,7%	33,2%	
15 a 29 anos	19.479.851	2.607.938	8.546.257	5.525.385	1.623.668	1.176.603	
%	26,4%	29,8%	32,1%	32,1%	32,1%	32,1%	

Continua

²⁸Benefício de superação da extrema pobreza: benefício para as famílias com renda familiar per capita de até R\$ 77,00, o valor de cada benefício é variável e calculado a partir da transferência necessária para que a família supere a extrema pobreza, ou seja, a soma da renda família per capita e o valor dos benefícios do PBF devem superar R\$ 77,00.

Continuação da **Tabela 7**– Perfil das pessoas cadastradas por sexo, faixa etária e cor ou raça, Cadastro Único, agosto/2018.

	Faixa etária	Região					Centro - Oeste
		Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	
15 a 29 anos		19.479.851	2.607.938	8.546.257	5.525.385	1.623.668	1.176.603
	%	26,4%	29,0%	27,6%	24,7%	24,2%	24,5%
30 a 59 anos		19.479.851	2.607.938	8.546.257	5.525.385	1.623.668	1.176.603
	%	32,7%	28,3%	34,3%	32,6%	32,3%	31,1%
60 ou mais anos		6.564.438	589.796	2.220.373	2.430.466	787.074	536.729
	%	8,9%	6,6%	7,2%	10,8%	11,7%	11,2%
Branca	Cor ou Raça	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
		20.860.689	859.426	4.970.480	8.892.187	4.877.807	1.260.789
	%	28,3%	9,5%	16,1%	39,7%	72,7%	26,3%
Preta		4.948.826	309.174	1.984.350	2.037.046	365.504	252.752
	%	6,7%	3,4%	6,4%	9,1%	5,5%	5,3%
Amarela		374.913	43.534	153.651	11.692	17.822	48.214
	%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,3%	1,0%
Parda		46.994.730	7.496.877	23.663.757	11.315.918	1.394.390	3.123.788
	%	63,7%	83,3%	76,5%	50,5%	20,8%	65,2%
Indígena		611.702	291.699	137.353	31.576	45.316	105.758
	%	0,8%	3,2%	0,4%	0,1%	0,7%	2,2%
NI		38.831	3.139	11.486	16.055	4.903	3.248
	%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%

Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018. Extraído de Chaves et al (2018, p.137).

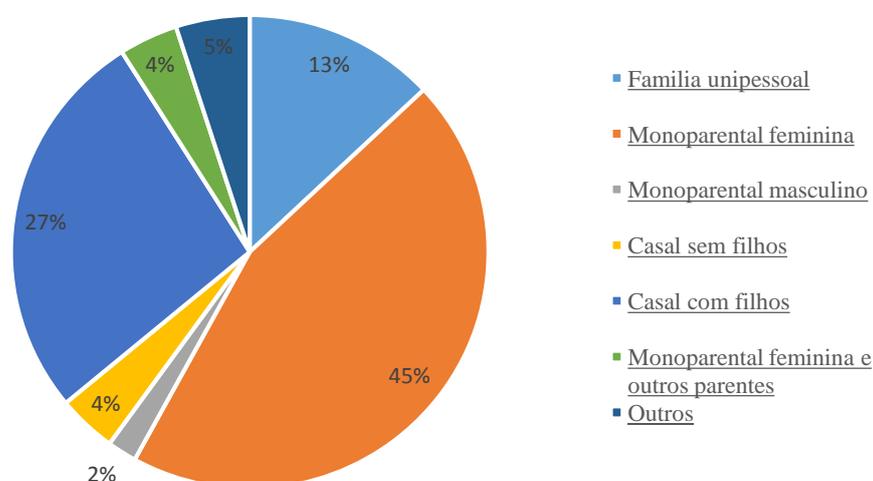
O estudo encontrou no CadÚnico, 27 milhões de famílias cadastradas ou 74 milhões de pessoas cadastradas. Do conjunto das famílias, 13,7 milhões são beneficiárias do PBF, conforme Chaves *et al*, (2018, p. 138), “A média de atualização cadastral do público PBF é de 12 meses e o percentual de dados atualizados, de 87,31%, é maior do que o observado no Cadastro Único”.

Observando a distribuição percentual e regional das famílias por faixa de renda, PBF, agosto de 2018, conforme Chaves et al, (2018), verifica-se maior concentração de famílias em situação de extrema pobreza com renda até R\$ 89,00, nas regiões Norte (82,3%) e Nordeste (89,6%), seguida da região Sudeste (75%), o que para os autores refletem as diferenças

regionais na distribuição da pobreza no Brasil e o perfil de maior vulnerabilidade das famílias que são beneficiárias do PBF.

As famílias registradas no PBF, conforme os autores e demonstrados no gráfico C, a seguir, são compostas, em média, por 3,14 pessoas por unidade familiar. Destaca-se a seguir os arranjos mais expressivos, família formada pela mãe e seus filhos, 45,28%, casal com filhos (27%), família unipessoal (13%), casal sem filho (4%).

Gráfico C – Distribuição percentual das famílias PBF por composição familiar, agosto/2018.



Fonte: Decau/Senarc/MDS. Extraído de Chaves et al (2018, p.140).

No quadro 1, Pirâmide etária, Chaves *et al* (2018, p.141), quadro a seguir, apresentaram a distribuição das pessoas beneficiárias do PBF por faixa etária e sexo. As 13 milhões de famílias representam 44 milhões de pessoas, sendo que 69% têm idade de até 29 anos (predominância de crianças e jovens).

QUADRO 1 – Pirâmide etária, PBF, agosto/2018.

Faixa etária	Masculino	Feminino	Total
0 a 4 anos	2.780.700	2.671.593	5.452.293
5 a 9 anos	3.060.425	2.951.892	6.012.317
10 a 14 anos	3.018.305	2.903.665	5.921.970
15 a 19 anos	2.622.396	2.689.661	5.312.057
20 a 24 anos	1.816.948	2.796.359	4.613.307
25 a 29 anos	890.108	2.137.657	3.027.765
30 a 34 anos	890.276	2.243.465	3.133.741
35 a 39 anos	921.608	2.105.982	3.027.590
40 a 44 anos	832.146	1.598.688	2.430.834
45 a 49 anos	708.787	1.176.190	1.884.977
50 a 54 anos	625.268	938.431	1.563.699
55 a 59 anos	466.556	507.216	973.772
60 a 64 anos	238.172	257.655	495.827
65 a 69 anos	72.456	80.868	153.324
70 a 74 anos	12.956	12.547	25.503
75 a 79 anos	5.581	5.261	10.842
80 a 84 anos	2.270	2.754	5.024
85 ou mais	2.103	2.546	4.649
Total	18.967.061	25.082.430	44.049.491

Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018. Folha de Pagamento PBF de setembro de 2018. Chaves *et al* (2018, p.141).

A partir do cadastro, os autores compararam o perfil dos responsáveis pela Unidade Familiar (RF) das famílias PBF – comparação 2007, 2013 e 2018.

Esclareceram que responsável pela unidade familiar (RF) é a pessoa responsável por fornecer informações ao Cadastro no momento da entrevista; ela deve possuir 16 anos ou mais, possuir CPF ou Título de Eleitor e preferencialmente ser mulher, conforme orientação do MDS. Dentre os RF, a proporção de mulheres vem diminuindo, com 89,1% em 2018. Houve aumento significativo de RF com ensino médio, passando de 13,2% em 2007 para 33,7% em 2018. Também houve considerável aumento de RF na faixa etária mais jovem, entre 16 e 24 anos (CHAVES *et al.*, 2018, p.141-143).

Nesse sentido, se tem visto que desde o início do programa, a preferência da gestão para ser responsável pela unidade familiar tem sido pela mulher. Ver abaixo a tabela 8.

Tabela 8 – Perfil dos responsáveis familiares do PBF (mar/2017, fev/2013, ago/2018)
(em %).

Sexo	2007	2013	2018
Masculino	7,9	6,9	10,9
Feminino	92,1	93,1	89,1
Escolaridade	2007	2013	2018
Sem instrução	17,3	12,1	14,9
Ensino fundamental	69,2	61,1	49,4
Ensino Médio	13,2	19,8	33,7
Faixas Etárias	2007	2013	2018
16 a 24 anos	6,7	9,2	14,5
25 a 34 anos	32,6	34,3	31,8
35 a 44 anos	33,4	30,4	28,8
45 a 54 anos	17,7	17,7	17,0
55 a 64 anos	7,2	7,1	6,9
65 anos ou mais	2,3	1,2	0,9

Fonte: Atualização dos dados de Camargo et al. (2013, p. 175). Cadastro extraído em 18/08/2018. Folha de Pagamento PBF de setembro/2018. Extraído de Chaves *et al*, 2018, p.143)

Sobre o Perfil dos Domicílios das Famílias do PBF, conforme Chaves et al (2018), majoritariamente, os domicílios do PBF se encontram em situação urbana, com menor proporção para a região Nordeste, 63,72%, e maior na região Sudeste, 86,84%.

A tabela 9 a seguir, apresenta informações segundo o acesso aos serviços de utilidade pública, são eles:

abastecimento de água, escoamento sanitário, destino do lixo e forma de iluminação. No Norte, apenas 19,4% dos domicílios possuem acesso aos quatro serviços básicos simultaneamente, contra 70% observados na região Sudeste. Conforme a **Tabela 9**, se verifica que o serviço com maior disparidade é o escoamento sanitário; no Norte apenas 8,91% dos domicílios possuem acesso à rede coletora de esgoto, enquanto o Sudeste conta com 71,57% dos domicílios cobertos pela rede coletora (CHAVES, *et al*, 2018, p. 144).

Tabela 9 – Distribuição percentual das famílias segundo características do domicílio, Cadastro Único e PBF, agosto/2018.

Tipo de localidade	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Urbanas	72,09%	66,59%	63,72%	86,84%	80,78%	85,41%
Rurais	27,38%	33,33%	36,17%	11,73%	18,14%	13,91%
Forma de abastecimento de água	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Rede geral de Distribuição	65,90%	47,25%	61,77%	79,05%	76,76%	75,15%
Poço ou Nascente	18,36%	34,61%	18,54%	11,81%	15,72%	11,43%
Cisterna	4,14%	0,83%	6,94%	1,02%	0,07%	5,28%
Outra forma	6,22%	8,78%	8,48%	2,27%	2,51%	1,29%
Escoamento Sanitário	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Rede coletora de esgoto ou pluvial	36,77%	8,91%	26,07%	71,57%	43,53%	29,12%
Fossa séptica	14,17%	20,43%	15,58%	6,58%	18,68%	17,48%
Fossa Rudimentar	30,03%	40,71%	36,86%	9,78%	26,04%	43,07%
Vala a céu Aberto	2,62%	7,86%	2,09%	1,75%	1,46%	0,36%
Direto para um rio, lago ou mar	1,01%	1,25%	0,48%	2,19%	0,74%	0,03%
Outra forma	0,91%	1,86%	0,96%	0,56%	0,45%	0,38%
Destino do Lixo	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
É coletado Diretamente	65,93%	55,35%	59,35%	78,86%	79,22%	77,71%
É coletado Indiretamente	5,76%	5,20%	5,50%	7,12%	4,87%	3,84%
É queimado ou enterrado na propriedade	0,46%	29,12%	27,09%	7,17%	10,51%	10,82%
É jogado em terreno baldio ou logradouro	1,93%	1,00%	3,17%	0,64%	0,19%	0,40%
É jogado em rio, lago ou mar	0,05%	0,08%	0,05%	0,04%	0,01%	0,01%
Tem outro Destino	0,49%	0,71%	0,56%	0,32%	0,25%	0,37%
Forma de Iluminação	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Elétrica ou com medidor próprio	76,86%	63,93%	83,79%	70,21%	73,15%	78,51%
Elétrica ou com medidor comunitário	5,85%	3,11%	1,97%	12,33%	13,12%	10,43%
Elétrica sem Medidor	7,39%	12,80%	5,79%	9,21%	6,27%	1,51%

Continua

Continuação da **Tabela 9** – Distribuição percentual das famílias segundo características do domicílio, Cadastro Único e PBF, agosto/2018.

	Forma de Iluminação	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
PBF	Óleo, querosene ou gás	1,25%	5,17%	1,04%	0,15%	0,15%	0,37%
	Vela	0,77%	2,20%	0,71%	0,19%	0,52%	1,14%
	Outra forma	2,48%	4,25%	2,43%	2,07%	1,86%	1,18%

Fonte: Decau/Senarc/MDS. Cadastro extraído em 18/08/2018. Folha de Pagamento PBF de setembro/2018. (CHAVES *et al.*, p.144-145).

Na análise foram considerados serviços básicos adequados: famílias com forma de abastecimento de água através de rede geral de distribuição; forma de coleta do lixo direta ou indiretamente; forma de escoamento sanitário através de rede coletora de esgoto, pluvial ou fossa séptica; e tipo de iluminação elétrica, seja através de medidor próprio, comunitário ou sem medidor.

As condições vivenciadas por estas famílias foram historicamente invisibilizadas. Em alguma medida é preciso reconhecer que o desenho de gestão do programa e a perspectiva de integração deste às outras políticas permite que o Estado perceba, identifique e atue sobre a histórica exclusão vivenciadas por estas famílias.

Para Chaves *et al.* (2018), na sua trajetória (18 anos) o Cadastro Único consolidou-se como instrumento de gestão e um banco qualificado de dados disponíveis das famílias de baixa renda para seleção de público alvo de políticas e programas sociais. E que “a partir dos dados disponíveis em agosto de 2018, das 27 milhões de famílias cadastradas (74 milhões de pessoas), 13,7 são beneficiárias do PBF (44 milhões de pessoas), o que representa 52% do público registrado no Cadastro Único” (CHAVES *et al.*, 2018, p.150).

O trabalho dos municípios de realização de cadastramento é um processo contínuo e alcança o valor de 1,2 milhões de inclusões ou atualizações por mês em todo o território nacional. Em agosto de 2018, 82,4% das famílias estavam com informações atualizadas. Do público PBF, esse percentual alcança 87,3% de taxa de atualização.

Os autores analisaram que “na seção que apresenta o perfil específico das famílias beneficiárias do PBF, das 13,7 milhões de famílias beneficiárias, 11,3 milhões estão em situação de extrema pobreza e 2 milhões em situação de pobreza. A maior concentração está na região Nordeste e Sudeste” (CHAVES *et al.*, 2018, p.150 - 151).

Conforme os autores, (CHAVES *et al.*, 2018), as famílias registradas no PBF são compostas, em média, por 3,14 pessoas por unidade familiar e o arranjo majoritário é de uma família formada pela mãe e seus filhos, que representa 45,28%. Observou-se melhora no quadro de escolaridade dos responsáveis pela unidade familiar (RF), que são 89,1% mulheres,

conforme dados de 2018: houve aumento significativo de RF com ensino médio, passando de 13,2% em 2007 para 33,7% em 2018.

Os autores analisam ainda sobre o cadastro único, que desde 2011, com o incentivo do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional CONSEA e do Programa Brasil Sem Miséria, o MDS, acompanha o cadastramento das famílias do Grupo de Populações Tradicionais e Específicas - GPTE.

Esse público tem características específicas de vulnerabilidade: residem em sua maioria em localidades rurais, 71% estão em situação de extrema pobreza (o percentual alcança 91% quando considerados os GPTE beneficiários do PBF), 65% dos responsáveis pela unidade familiar GPTE beneficiários do PBF têm até ensino fundamental, e apenas 12% têm acesso a serviços básicos adequados (CHAVES *et al.*, 2018).

A visão predominante dos brasileiros de que pobreza é falta de esforço individual, responsabilizando os próprios pobres por sua condição social, a não mobilidade social, a permanência da desigualdade, tudo isso, realimenta fenômenos como desigualdade e pobreza na sociedade brasileira. São em sua maioria pessoas em condições de exclusão do mundo do trabalho formal, com escolaridade baixa, sem a qualificação exigida ou com insuficiente qualificação, cuja renda que dispõe advém de atividades do mundo da informalidade, no qual é praticado baixa remuneração.

Os trabalhos de Cardoso (2019), Reis e Lavínia *et al* (2014) podem nos auxiliarem na compreensão sobre os desafios, mesmo considerando impactos significativos do PBF ao longo dos anos, de absorver as demandas derivadas do agravamento das condições de vida e de trabalho da população brasileira, o que está diretamente vinculado a uma estrutura social e relacional muito fundamentada na desigualdade social. O público beneficiário do PBF compõe uma amostragem da pobreza existente no país, fenômeno herdado da desigualdade histórica, uma das condições base da nossa formação, desde a apropriação e exploração da Colônia permanecendo no Brasil do século XXI.

Os números apresentados ao longo deste capítulo espelham uma amostragem do conjunto da pobreza decorrente da desigualdade que fundamenta a formação socioeconômica da sociedade brasileira, desde o Brasil colônia, se estabelecendo na escravatura, chegando aos acontecimentos na história recente do país século 21. Expressões de uma longa trajetória de consolidação de um processo de reprodução das desigualdades entre nós. Assim instituída e permanente, conformando um processo de legitimidade.

Para Cardoso (2019) a desigualdade estruturante da realidade brasileira, decorrente da emergência do capitalismo entre nós, destoa da desigualdade de outros países ocidentais,

inclusive, pelas expectativas que os países tinham em relação às desigualdades de oportunidades no capitalismo, para o autor,

o capitalismo legitimou-se, no mundo ocidental, por sua capacidade redistributiva, mediada pelo Estado de Bem Estar. O aspecto central não foi a redução da desigualdade de acesso à riqueza, mas sim a redução da desigualdade de oportunidades, por meio da ampliação do acesso à educação, à saúde, à moradia e, principalmente, pela redução persistente da pobreza, que capacitou as pessoas ao acesso aos demais recursos sociais. A desigualdade social permaneceu, mas em patamares aceitáveis tendo em vista as expectativas de acesso de todos ao bem-estar civilizatório. Tudo isso se deu em ambiente altamente contestado e turbulento (variando segundo os países), com os trabalhadores organizados assumindo papel protagonista nos arranjos políticos redistributivos (CARDOSO, 2019, p. 2-3).

Para Cardoso (2019), o Brasil, construiu seu Estado de Bem-Estar, que também, é um Estado redistributivo, mas que não se universalizou, não foi capaz de reduzir a pobreza a patamares socialmente aceitáveis. Na leitura do autor, o fenômeno da pobreza e a expressividade da desigualdade social poderiam originar um país turbulento, sacudido por movimentos violentos ou mesmo tentativas de revolução social por parte dos excluídos da apropriação da riqueza. Mas, a violência organizada, coletiva, com objetivo de influir nos rumos das políticas públicas ou tomar o poder de Estado, foi inexpressiva, ao contrário do que ocorreu nos países centrais, portanto, insuficiente para estruturar a forma e o conteúdo do Estado de Bem-Estar de modo a torná-lo permeável, de forma permanente, às demandas redistributivas.

A insuficiente reação organizada frente a essa realidade, se deu, conforme argumenta Cardoso (2019), pela combinação de um conjunto de eventos cruciais: o padrão de incorporação dos trabalhadores na ordem capitalista no final do século XIX e início do XX, que deixou heranças profundas na sociabilidade capitalista posterior; a estrutural fragilidade do Estado, sempre às voltas com seus próprios déficits e sua incapacidade de enraizamento no vasto território nacional; a persistente violência estatal contra o trabalho organizado, muito superior à ameaça que este eventualmente representou ao longo da história.

Outras causas que contribuíram para a inexpressiva reação ou mesmo indiferença da sociedade, a diminuta participação do operariado industrial na estrutura social e a enorme fragmentação das formas desorganizadas de obtenção de meios de vida no mundo urbano, fora do mundo do trabalho formal; o baixo patamar da riqueza social produzida; e o padrão de incorporação dos trabalhadores no mercado de trabalho urbano a partir da década de 1940, resultante da abdicação, pelo Estado, da tarefa de regular o mundo agrário, com isso transformando as cidades em polo irresistível de atração para os trabalhadores pobres do campo, que migraram na esperança de melhoria de vida (CARDOSO, 2019).

Para o autor, tudo isso gerou uma sociedade muito fluida, mas ao mesmo tempo dotada de apreciável inércia de seus elementos estruturantes primordiais, responsável pela transmissão da pobreza e das desigualdades de uma à outra geração, porém em condições tais que alimentaram nos trabalhadores a expectativa de inclusão no mundo regulado dos direitos sociais e do trabalho, expectativa que, cumprida vez por outra ao longo da vida de quase todos, transformou-se num dos principais elementos de legitimação da ordem desigual, e de reprodução das desigualdades (CARDOSO, 2019).

Assim, a convivência com esse processo pode levar a se interrogar o porquê da persistência da desigualdade e ao mesmo tempo, a movimentação por ignorá-la, ou, em alguma medida, até mesmo legitimá-la.

Nesse processo, ao analisar a formação da sociedade salarial entre nós, Cardoso (2019) assume um processo investigativo de percepção da desigualdade pela sociedade brasileira, e o faz buscando compreender os mecanismos de percepção da desigualdade e de sua legitimação por parte dos indivíduos. Para isto, o autor utilizou e demonstrou o exemplo de duas sociedades fictícias, profundamente desiguais e fez comparações entre ambas, ressaltando que os critérios de justiça que embasam a percepção são diferentes dependendo da resposta.

[...] sociedades profundamente desiguais podem não despertar em seus membros sentimento de que tal desigualdade é injusta, e a desigualdade não pode ser tomada como elemento relevante da legitimação da ordem. Outras sociedades, também profundamente desiguais, podem produzir um cenário inverso, ou seja, forte sentimento de injustiça, a ponto de deslegitimar a ordem vigente (CARDOSO, 2019, p.14-15).

Nesta perspectiva, afirma Cardoso (2019),

que a legitimidade dos ordenamentos sociais tem estreita correlação com os sentidos de justiça compartilhados por seus cidadãos, e que esses sentidos têm, de algum modo, a ver com a visibilidade e a percepção das desigualdades e das hierarquias sociais (CARDOSO, 2019, p. 10).

A compreensão da percepção da desigualdade tem a ver com critérios substantivos de justiça equitativa, o que leva o autor a refletir a clássica pergunta de Amartya Sen, “igualdade de quê?”

Com base nos resultados de seu esquema, a respeito de percepção de desigualdades, o autor afirma,

De fato, o Brasil é um país com enormes e multidimensionais desigualdades, que, por persistentes, não passam despercebidas por sua população. Se o que se disse até aqui faz sentido, a percepção geral de que o país é desigual, se associada a sentimento de que essa desigualdade é, também, injusta, deveria estar contribuindo para minar as bases de legitimação da ordem vigente (CARDOSO, 2019, p.30).

O autor nos leva a constatar e refletir que diferente de certos países com grandes desigualdades, no Brasil, não existiram maiores reações frente a percepção de desigualdades expressivas, e que por isto não ocorreu entre nós problemas maiores de governabilidade no decorrer da modernização capitalista.

Leva-nos a refletir, então, sobre ausência histórica de contestação social em relação aos arranjos sócio-políticos diante da manutenção da desigualdade e da exclusão entre nós, processo sobre o qual busca compreender o porquê tem sido assim. Para Cardoso (2019, p. 31), “o desafio é compreender por que isso se deu dessa maneira, resposta que estará associada [...] ao modo de incorporação dos trabalhadores à sociedade desigual”. Ou seja, para compreender a atual sociabilidade capitalista à brasileira é necessário compreender como esse processo se deu no passado.

Com esse propósito o autor mobiliza uma nova historiografia para formular algumas hipóteses sociológicas sobre o padrão desigual de incorporação dos trabalhadores nos primórdios da ordem capitalista no país. Faz referência ao uso de categorias explicativas renovadas para interpretar o padrão desigual de incorporação dos trabalhadores desde o início do capitalismo no Brasil. Nesse sentido, Cardoso (2019) analisa:

Sugiro que a escravidão deixou marcas muito profundas no imaginário e nas práticas sociais posteriores, operando como uma espécie de lastro do qual as gerações sucessivas tiveram grande dificuldade de se livrar. Em torno dela construiu-se uma ética do trabalho degradado, uma imagem depreciativa do povo, ou do elemento nacional, uma indiferença moral das elites em relação às carências da maioria, e uma hierarquia social de grande rigidez e vazada por enormes desigualdades (CARDOSO, 2019, p. 35).

O trecho destacado reflete o destino, a crua realidade dos ex escravos e descendentes somados ao contingente da população indígena, e também demais mulheres e homens livres, visto que, estudos vêm demonstrando que as condições de vida e de trabalho do chamado trabalhador livre apresentava semelhanças muito próximas ao que foi a vida e o trabalho na Colônia e propriedades nos diversos ciclos constituintes da formação econômica desse país, se moldando a cada período histórico à desigualdade, à exclusão e à pobreza crescente.

Continuando com sua análise,

Esse conjunto multidimensional de heranças conformou a sociabilidade capitalista entre nós, ou o ambiente sociológico que acolheu o trabalho livre no final do século XIX e início do XX, oferecendo-lhe parâmetros mais gerais de reprodução e apresentando grande resistência à mudança, sobretudo (mas não apenas) no mundo agrário (CARDOSO, 2019, p.35).

Esclarece como ponto de partida que “por sociabilidade entendo as inter-relações sociais resultantes do modo de operação das linhas de força que estruturam a ordem social, linhas que

organizam as expectativas recíprocas de grupos e classes sociais [...]” (CARDOSO, 2019, p.36). Assim, a sociabilidade “é a própria ordem social em movimento, assim, não é um atributo de quem é sociável, ou afável, ou senhor (a) de normas de civilidade. [...]. Ela não é um atributo de relações sociais tão pouco, na verdade, ela não é um atributo de qualquer tipo”.

Assim, para o autor esses elementos estruturantes da sociabilidade, mudaram de conteúdo ao longo das décadas, mas seu modo de articulação, ou sua forma geral, opôs grande resistência à mudança, ajudando a reproduzir, de geração a geração, a rigidez das clivagens de classe que limitaram o acesso dos subalternos aos meios (materiais, simbólicos e políticos) necessários à mudança substantiva de sua própria condição.

Para Cardoso (2019), a construção do Brasil moderno ocorreu nas entranhas dessa ordem desigual, nossa modernidade sendo por ela constituída, até aqui de maneira indelével. É nesse contexto que o autor discute a lenta transição para o trabalho livre no Brasil, chamando a atenção para profundas continuidades da ordem escravista. Na pós escravidão, homens e mulheres livres, permaneciam “escravos da necessidade”, A pobreza generalizada no campo e a inacessibilidade a melhores condições de vida, o que só ocorreria com a intensificação da industrialização na segunda metade do século XX. Para o autor,

Esse quadro de grande inércia estrutural configurou o ambiente em que se teceu a sociabilidade capitalista no país. [A qual] teve de se haver com um ordenamento social muito rígido em suas práticas e em seu imaginário, [...] Tal rigidez marcou-se na desqualificação do negro e do elemento nacional como trabalhadores aptos à lide capitalista; na degradação do próprio trabalho manual como uma condenação, indigno senão de seres degradados; [...] na permanência, [...] de uma estrutura de dominação que rebaixava a mínimos vitais as expectativas de recompensa dos mais pobres, num ambiente em que a pobreza generalizada era o parâmetro de toda recompensa (CARDOSO, 2019, p.68).

A reflexão que se faz decorrente da análise do autor, com a sociabilidade que surge pós escravagismo, a capitalista, muda a feição, a configuração, ajusta, mas não abandona as ideias, as convicções, os critérios de justiça, o modus operandi, dos quais as elites tradicionais e atuais não se apartaram, alicerçando um contínuo sistema conformado de desigualdades, exclusão e indiferença à existência de mulheres e homens trabalhadores.

Assim, a sociabilidade capitalista no Brasil de hoje não difere muito de antes, pois na percepção das elites sobre as condições de vida dos trabalhadores continua presente a indiferença, promotora de desqualificação, particularmente, dos negros e que na prática vivem submetidos a condições degradantes e a mínimos vitais. Indiferença frente a desigualdade, frente a pobreza.

A respeito da percepção das elites nos temas em apreço, trouxemos para reflexão o estudo decorrente de uma pesquisa realizada por Reis (2000), intitulada **Percepções da Elite**

sobre Pobreza e Desigualdade. O estudo analisa como grupos e setores particulares vivenciam e interpretam a pobreza e a desigualdade e aponta para a necessidade de formular e implementar políticas sociais.

Advém do estudo que mesmo que se faça a crítica ou no plano moral se considere antiético, anticivilizatório a existência da desigualdade, da indiferença de uns sobre outros, ou dito de outra forma, que se faça a crítica aos padrões da sociabilidade capitalista, não se deve ignorar as elites. Segundo Reis (2000), questão da visão das elites não pode ser subestimada, pois o papel delas na formulação e implementação de políticas sociais é inquestionável. A menos que — por razões interesseiras ou altruístas — elas percebam uma política como necessária ou desejável, esta não terá chance de ser implementada.

Para a autora, muitos tendem a negar essa centralidade das elites em nome de princípios morais e preferências afetivas. Entretanto, reconhecer que elites ocupam posições estratégicas em processos decisórios e que detêm poder de fato não implica a defesa delas (ETZIONI-HALEVY, 1983, apud Reis, 2000, p. 144).

O comportamento das elites (REIS, 2000) é em grande parte, reativo às pressões e ações vindas de baixo. Reconhecer a importância das elites também não significa negar a importância dos demais atores sociais, refere a autora. A maneira como as elites reagem, suas ações e inações são aspectos centrais quando se quer entender a dinâmica das desigualdades e/ou identificar maneiras de combater a pobreza e reduzir as desigualdades.

Em estudo clássico sobre a emergência de políticas nacionais de bem-estar social na Europa, De Swaan (1988) citado por Reis (2000) viu a percepção das elites sobre os problemas sociais como uma dimensão explicativa central. Na sua perspectiva, somente quando as elites viram vantagens na coletivização de soluções a problemas sociais é que o poder público se tornou o agente natural na provisão de “bens de cidadania” como educação, saúde e previdência.

Nesse trabalho, Reis (2000) fez uma comparação entre as visões das elites brasileiras, de Bangladesh e da África do Sul no que diz respeito à percepção das questões relativas à pobreza e à desigualdade. Em relação a visão das elites brasileiras, os resultados apontaram para a grande importância que a questão da pobreza e da desigualdade parece ter para nossas elites.

Ao serem interrogados sobre quais os principais problemas do Brasil, os entrevistados segundo Reis (2000, p.145):

tenderam a dar prioridade a questões sociais. Da mesma forma, quando indagadas sobre as principais ameaças à democracia no Brasil, as elites tendem a acreditar que a agenda de problemas sociais constitui o desafio mais sério enfrentado por nossa frágil ordem democrática”. Apenas a inflação obteve maior peso que os problemas sociais.

Somados, os problemas da educação e da saúde, a pobreza e a desigualdade constituíam quase 40% das respostas (REIS, 2000, p. 145).

Considerando estes dados, a autora apresentou aos entrevistados a seguinte questão, Reis (2000, p. 146), “O que deveria ser feito? A resposta veio apontando para o papel da educação na redução das desigualdades, a educação foi indicada como a dimensão estratégica para *policy intervention*”. Analisou ela que, “nos diferentes setores da elite um peso muito grande é atribuído aos investimentos em educação”.

No entanto, decorre da análise da autora, que a expectativa normativa parece ser que o poder público invista em educação como uma alternativa a soluções de tipo soma zero. A prioridade conferida à educação expressa a crença amplamente difundida segundo a qual a escola cria oportunidades de mobilidade social.

No caso brasileiro, Reis (2000) as respostas podem estar influenciadas pelo otimismo da era desenvolvimentista ainda muito presente entre nós. Nas considerações da autora, as elites apostam na possibilidade de melhoria para os pobres sem custos diretos para os não-pobres. Assim como, chamou-se atenção para um consenso quase absoluto entre as elites acerca da inconveniência de políticas de discriminação positiva em favor de determinadas minorias. Exceto em um ou outro caso isolado.

Nas respostas referentes às políticas, os entrevistados consideravam prioritárias para reduzir a desigualdade social, expressiva proporção de entrevistados consideraram a reforma agrária como medida prioritária para combater a desigualdade, o que levou a autora a dizer que “a visão das elites políticas e administrativas mudou bastante nas últimas décadas”.

Nesse sentido, a autora analisa,

a descoberta acima não chega a surpreender se avançarmos um pouco mais na análise do discurso das elites. Quanto mais óbvios os problemas sociais nas áreas mais urbanizadas, mais aqueles que se sentem afetados por tais problemas apostam na volta dos migrantes pobres e miseráveis ao campo. Por que, então, a dificuldade em promover a reforma agrária, questão que aparentemente tem a simpatia das elites? Bem, além das dificuldades práticas de implementação de uma reforma agrária, é preciso não negligenciar o poder de veto das elites econômicas (REIS, 2000, p.147).

Foi perguntado aos entrevistados,

“se é bastante consensual que a pobreza e a desigualdade constituem problemas centrais na sociedade brasileira, por que não tem havido progressos massivos na política social? Por que elas falham em criar condições de igualdade de oportunidade?”. Expressivo 26% referiram o não cumprimento das funções sociais do Estado (REIS, 2000, p.148).

Numa resenha da autora, os empresários são, naturalmente, os que mais acham que o problema deve ser creditado ao Estado. Mas é também bastante expressiva a proporção daqueles que responsabilizam a falta de vontade política. Ela transfere claramente a responsabilidade

sobre ele ao Estado. É o Estado que carece de vontade e que não planeja bem suas ações. Mesmo a elite política, os parlamentares — e a elite burocrática, aquela que ocupa posições superiores na burocracia pública — não se veem como Estado.

Em sua análise, há nas respostas das elites um aparente paradoxo, Reis (2000, p.148) “Quando são responsabilizadas pela persistência da pobreza, elas se eximem da responsabilidade coletiva. Como explicar, então, que essas elites demonstrem grande sensibilidade aos problemas da pobreza e da desigualdade?”

Outras respostas advindas do *survey* sugerem que a desigualdade pesa sobretudo como uma ameaça à manutenção da ordem e da segurança pessoal. É sobretudo a problemática da segurança e da manutenção da ordem nas grandes cidades que parece assustar as elites.

Prosseguindo com as análises da autora, a forte resistência a medidas distributivistas diretas e a aposta na educação como fórmula soma diferente de zero são uma indicação de que elas não parecem reconhecer uma efetiva interdependência social. Isso nunca impediu, porém, que as elites se mobilizassem junto a esse mesmo Estado para fazer valer seus interesses específicos.

As considerações da autora levam a concluir que diferentemente das elites europeias estudadas [...], nossas elites não incluem a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades entre os seus interesses de fato. Nesse sentido, independentemente delas mesmas, o diagnóstico que fazem sobre falta de vontade política para resolver problemas sociais é bastante pertinente.

É quase um consenso entre elas a crença que o Estado é e deve ser o responsável “pelo combate à pobreza. Essa percepção é tão difundida nesses grupos quanto a ideia de que a liberação do comércio, a privatização das empresas estatais e o encolhimento do Estado são transformações extremamente positivas (Reis, 2000).

No Brasil e na África do Sul, conforme a autora,

[...] as elites atribuem ao Estado a responsabilidade dessa tarefa. Os entrevistados em geral revelam uma clara preferência pela atuação do poder público no combate à pobreza, manifestando descrença na eficácia do terceiro setor na área social e, muitas vezes, uma atitude de ceticismo ou mesmo desconfiança em relação à atuação de organizações voluntárias. Ao contrário das elites de Bangladesh que tem preferência sobre a atuação das organizações não-governamentais. Em geral percebidas como as mais eficazes e desejáveis para fazer frente à pobreza e à miséria (REIS, 2000, p.149-150).

Mas, se a percepção da desigualdade é variável entre elites no Brasil e na África do Sul, também é verdade que a desigualdade de fato existente nos dois casos faz com que a insegurança e a ameaça da violência sejam vistas como os principais fatores a exigir que algo seja feito para combater a pobreza e a desigualdade. Observa-se acima que a percepção das

elites de Bangladesh difere dos países acima por não atrelar segurança pessoal, respeito à propriedade privada e violência aos níveis de pobreza e desigualdade existentes na sociedade.

As elites tendem mesmo a “idealizar as camadas mais pobres como pessoas mais íntegras e menos ambiciosas. Muitos relacionam diretamente os problemas relacionados à violência às camadas mais favorecidas, aquelas que, na sua visão, foram contaminadas pelo vírus do consumismo capitalista ocidental” (REIS, 2000, p. 150).

Pode-se argumentar, então, que a visão das elites sobre como enfrentar os problemas decorrentes da pobreza e da desigualdade é afetada por sua percepção da capacidade do poder público para levar à frente políticas sociais.

Considerando as análises da autora, a dificuldade de obter apoio das elites para implementar políticas de combate à pobreza e à desigualdade, poderá ser superada através de persuasão e ou coerção das mesmas. Buscando identificar as motivações das elites, quais argumentos despertam seus interesses para que, em consequência, as façam aderir às causas de enfrentamento à pobreza e à desigualdade.

Ainda sobre aspecto da percepção, foi visto o estudo de Lavinias *et al* (2014) que se voltou para o levantamento relacionado às percepções dos brasileiros sobre o papel do Estado e os efeitos de implementação das políticas sociais. No estudo **Percepções sobre Desigualdade e Pobreza: o que pensam os brasileiros da política social?**, os autores apresentaram os resultados da pesquisa sobre os fatores que determinam o grau de apoio das pessoas sobre a política redistributiva praticada pelo governo brasileiro na primeira década dos anos 2000, com recorte para os diferentes posicionamentos e percepções sobre desigualdade e justiça no Brasil, entre os discursos proferidos para o Sudeste/Sul versus os do Nordeste/Norte e sobre os diferentes recortes de renda.

Destacou-se no item da pesquisa sobre programas e projetos analisados pelos autores, a percepção da sociedade brasileira sobre o Programa Bolsa Família. Os autores buscaram compreender: Qual avaliação em relação ao Programa Bolsa Família como mecanismo de redução da pobreza? Aprovam seu desenho, suas condicionalidades? Como percebem o comportamento e o grau de responsabilidade daqueles que não conseguem usufruir da conjuntura de crescimento para alavancar-se e deixar para trás uma situação de altíssima vulnerabilidade? Consideram que se dá muito ou pouco aos pobres brasileiros? Concordam com o valor do benefício médio do Bolsa Família?

Para Lavinias *et al* (2014) entre os programas de transferências de renda condicionada, o PBF, implantado em 2003, tem se destacado na literatura específica como sendo uma ação de proteção social expressiva, embora com uma transferência de valor muito baixo, a que mais se

destaca na assistência social brasileira por ser a que oferece a maior cobertura populacional, em detrimento das demais e em que pese discussões de questões e conceitos referidas pelos autores como armadilhas da pobreza e desemprego, condicionalidades, portas de saída dos programas, efetividade e eficácia dos mecanismos de focalização.

Nesse contexto, Lavinias *et al* (2014) investigaram alguns aspectos sobre os programas e políticas sociais em vigor no país, como Bolsa Família, Brasil sem Miséria, expansão de creches e previdência social pública. De modo geral, os resultados da pesquisa demonstraram que “as pessoas apoiam os argumentos que fundamentam as políticas de transferência de renda condicionada: mas, consideram que devam existir contrapartidas em educação e saúde por parte das crianças das famílias beneficiárias”. Para o levantamento buscaram verificar o grau de concordância dos indivíduos em relação a afirmações do tipo: “deve-se obrigar os adultos a trabalharem para a família receber o benefício” e “o valor do benefício repassado às famílias deve ser baixo indicando que o contrário significaria um “desincentivo” ao trabalho”. Trabalharam com escalas que iam desde “concordo totalmente”, até “discordo totalmente”.

Segundo os autores do total das pessoas de 16 anos ou mais de idade, 68% concordam totalmente com a afirmação de que as contrapartidas devam ser obrigatórias: “obrigar as crianças pobres a frequentar a escola e postos de saúde para receber o Bolsa Família”. Já 55,9% concordam totalmente que os adultos beneficiários do Bolsa Família devem ser obrigados a trabalhar para receber o benefício”. Portanto, embora pesquisas (LAVINAS, COBO, VEIGAS, LAVINAS, 2012), tenham revelado que, no caso do Bolsa Família, não se verifica correlação entre benefício e frequência à escola, senão no caso dos postos de saúde, a condicionalidade imposta parece importar menos pela sua eficácia e mais pelo seu papel moralizador dos bons costumes e práticas por parte dos pobres, a quem se exige prestar contas do que recebe.

Essa é, aliás, a visão da revista inglesa *The Economist*, ressaltada por Lavinias *et al* (2014), para quem as condicionalidades, deveriam ser dispensadas, pois dar renda é o grande diferencial para ampliar mercados e promover o crescimento. Condicionalidades que elevam os custos-meios manter-se-iam apenas por força das exigências das classes médias contrárias a garantir aos pobres um benefício sem contrapartida com base em valores “meritocráticos”, associados ao esforço.

Embora quase metade das pessoas estivesse totalmente de acordo que o benefício médio do Bolsa Família é baixo, à afirmativa de que “o governo deve aumentar o valor do Bolsa Família para que as famílias saiam da pobreza” as respostas foram bem distribuídas: 27,3% em total acordo, 14,6% na escala 4, 15,5% neutras, 14,3 na escala 2, e 28,2 em total desacordo. A

contra afirmativa foi “o governo deve manter o valor do benefício do Bolsa Família baixo para que ‘as famílias não se tornem dependentes’”.

Então, de acordo com o estudo de Lavinias *et al* (2014) temos, uma população igualmente dividida sobre o valor justo do benefício do Bolsa família para ser eficaz em fazer recuar, de fato, a miséria e a pobreza: 42% aprovam um aumento e outros 42% desaprovam. Nesse quesito, as percepções dos brasileiros mostram-se fortemente polarizadas, consideram o Bolsa Família um programa necessário, que não deve acabar, “porque sempre haverá pobres” (52,4% em total acordo com isso, 20,8% de acordo na escala 4), mas que ainda assim consideram que ele não atinge o objetivo.

A respeito das conclusões da pesquisa de Lavinias *et al* (2014), para fins de ampliar o debate, apresentamos considerações sobre os resultados apresentados. Para Melo (2014),

[...] esta pesquisa mostra a concordância do brasileiro ‘médio’ sobre o papel do governo na redução da desigualdade, bem como na garantia do bem-estar das pessoas. De forma contundente 72% dos brasileiros adultos defendem a manutenção do Programa Bolsa Família. Os resultados também acendem uma luz vermelha em relação ao apoio do brasileiro ‘médio’ a políticas universais; é generalizada a aprovação da focalização das políticas de transferência de renda no combate à pobreza. Há também uma adesão massiva a valores meritocráticos na sociedade, no entendimento de que o salário é função da qualidade do resultado do trabalho. Estas conclusões foram validadas pelas análises econométricas que confirmaram muitos destes resultados. Assim, este “survey” contribui para avaliação do desenho da política social do Estado e quais os fatores que induzem ou não este apoio. E de forma clara e objetiva sintetizar que o que caracteriza a preferência dos brasileiros em matéria de redistribuição pode ser resumido em duas palavras: condicionada e restrita (MELO, 2014, p. 331).

Apreendemos da resenha de Melo (2014), que as conclusões da pesquisa apontam, para percepções distintas dos grupos sociais sobre a política e seus efeitos. A análise aponta para o fato de que há diferença em relação a percepção quando se considera os efeitos regionais e de renda, a percepção de que os programas são necessários, de que os valores deveriam ser maiores e de mais longo prazo se concentram mais entre os extratos de renda mais baixos das regiões norte e nordeste. Nas regiões sul e sudeste, considerados os extratos de renda mais elevados, a percepção sobre as políticas sociais redistributivas é de que devam ser condicionadas, temporais e restritas, demonstrando maior adesão a ideias relacionados à meritocracia e menor adesão à perspectiva da universalidade.

Ainda sobre os resultados da pesquisa de Lavinias *et al* (2014), vimos a análise feita pelo economista Eduardo Fagnani (2014), sobre os resultados apresentados, em resenha publicada no caderno de Economia da Carta Capital, com o título: Preconceito democratizado – O

brasileiro médio culpa os pobres pela pobreza e não apoia as políticas universais”, o autor afirmou que a pesquisa trouxe resultados, além do esperado, surpreendentes.

Na observação do autor, “[...] os valores do individualismo e da meritocracia são amplamente compartilhados”, pelos brasileiros, pois “a maioria acredita que o salário é função da qualidade do trabalho e do grau de responsabilidade na sua execução”. Enfatiza Fagnani (2014), “predomina a visão de que pobreza é falta de esforço individual e isso significa responsabilizar os próprios pobres por sua condição social”. Programas sociais como o PBF só se justificam em realidades que existem muitas desigualdade e pobreza de contingentes de pobres, que se supõe, não desejam sê-lo.

Embora, tenha havido inflexão, Lavinias *et al* (2014), afirmaram que continua alta a desigualdade no Brasil, haja visto a baixa capacidade de redistribuir. E o índice de Gini calculado com base na renda domiciliar per capita interrompeu sua rota de queda, pois, os dados da PNAD, 2011 e 2012, demonstram que esse coeficiente não variou parecendo estabilizado.

Demonstram que estes resultados são essenciais para compreender o movimento da sociedade em relação a construção e manutenção dos mitos anteriormente referenciados, no que diz respeito ao programa e as famílias beneficiárias.

Apreendemos dos autores referidos, que há um avanço do neoliberalismo no mundo, na América Latina e no Brasil, e que as pesquisas revelam o recrudescimento das desigualdades e o aumento exponencial de uma população que aumenta à margem do crescimento econômico, sem acesso a riqueza produzida, verificando-se no nosso país, a realimentação do ciclo da denominada pobreza geracional. Consideraram que em alguma medida este é entre nós um fenômeno naturalizado, o que ajuda a compreender o fato de que em um país com índices tão alarmantes de pobreza e extrema pobreza, até pouco tempo, esse contingente populacional não era reconhecido como público de políticas públicas.

Considerando os achados de Lavinias *et al* (2014), a partir de 1990 para cá, mesmo em tempos de hegemonia do pensamento neoliberal que advoga o Estado mínimo, principalmente, países que não conseguiram implantar ou que tiveram dificuldades de seguir à risca o modelo do estado de bem-estar social, os pobres excluídos do acesso aos bens produzidos na sociedade passaram a serem percebidos como público alvo de políticas públicas. Os pobres a partir do atendimento a critérios, são incluídos em programa de transferência de renda direta condicionada, a exemplo, do Programa Bolsa Família.

O estudo por Lavinias *et al* (2014), levou os autores a afirmar,

Historicamente, no Brasil, não obstante as questões relacionadas à pobreza e à desigualdade sejam de há muito conhecidas e reconhecidas, apenas em meados década de 1990, as camadas excluídas (dos ganhos do crescimento, do sistema de proteção

social, do padrão de vida prevalente no país, da efetivação de uma série de direitos sociais conquistados e garantidos pela Constituição de 1988 com a criação da Seguridade Social) passaram a se configurar como público alvo de políticas específicas. Isso ocorre na esteira da profusão de políticas focalizadas de transferência de renda aos mais pobres como estratégia de combate à pobreza aliada a prerrogativa neoliberal de minimização de minimização do gasto social (LAVINAS *et al.*, 2014, s/p).

Como já foi referido nesse trabalho, a proteção social no Brasil se pauta por algumas características específicas, não contempla o conjunto da sociedade e os contemplados são de formas diferenciadas. A previdência social existente atende cidadãos com vínculo de trabalho regulamentado. Existem diferenciações nos critérios de cobertura para os trabalhadores urbanos e o do meio rural. Os idosos, deficientes, os pobres são atendidos a partir de atendimentos de critérios regulamentados pela assistência social.

Os pobres e extremamente pobres no Brasil, constituem camadas sociais excluídas dos ganhos do crescimento, do sistema de proteção social, do padrão de vida prevalecente no país, da efetivação de uma série de direitos sociais conquistados e garantidos pela Constituição de 1988 com a criação da Seguridade Social.

Pode se dizer que estes, ainda que de modo seletivo, tornam-se em alguma medida, beneficiários da assistência social, de programas de proteção social. Conforme aponta Lavinas *et al* (2014) “e a adoção de políticas dessa natureza deu-se justamente em países com sistema de proteção social não consolidados ou incompletos”, podendo-se concordar com os autores que a proteção social no Brasil tem esse perfil ou característica.

Essas questões expõem contradições compreendidas e analisadas a partir da apreensão de suas determinações: a forma histórica e atual de enfrentamento do pauperismo não pressupõe mudança do modo de produzir e distribuir renda; as necessidades da reprodução material da vida são cotidianas. No contexto atual cada vez mais se observa o aumento do empobrecimento das famílias, o que é severamente agravado pelo contexto da pandemia do Covid 19, que se instalou em 2020.

Este capítulo tendo como referência categorial o PBF, em síntese, em que pese se encontrar na vasta literatura avaliações positivas e negativas a seu respeito, o mesmo se encontra também caracterizado como o maior programa de transferência de renda do país. O PBF, na atualidade, permanece como sendo a fonte de renda de referência para milhões de beneficiários pobres e em extrema pobreza, cuja composição das famílias, na maioria, é de crianças e adolescentes.

Em 2020, a sociedade como um todo, em especial, as famílias do grupo de maior vulnerabilidade, as condições de desigualdade social se acentuaram com a emergência da

pandemia do covid-19, entre outros motivos devido ao isolamento para não contrair as doenças causadas pelo vírus Sars-Cov-2.

Nesses termos, ao longo do capítulo foi possível demonstrar a mediação entre as várias dimensões sociopolítica e econômica, a ação de proteção social em forma de um benefício monetário, assim como, indicadores, abrangência e focalização do programa, da sua criação cobrindo o período da pesquisa, 2016 a agosto de 2020 quando encerramos a coleta de dados. O exposto demonstra que o Programa Bolsa Família, enquanto ação de proteção social ocupa um espaço particular no âmbito da proteção social do país.

CAPÍTULO 4

4.1. Os resultados do estudo realizado: a retração de gastos e o desmantelamento da proteção social efetivada pelo PBF.

Antes de adentrarmos no capítulo 4, apresentamos o que denominamos de considerações metodológica da pesquisa ora exposta.

4.1.1. Considerações metodológica.

Toda a exposição realizada nesta pesquisa está fundamentada em abordagem qualitativa, obtidos a partir de pesquisa exploratória, revisão bibliográfica/documental, referenciados no materialismo histórico dialético, considerando o movimento de análise do material pesquisado assim como, o movimento de análise das contradições presentes no objeto estudado. Nesse sentido, buscamos apreender e analisar o objeto de estudo considerando a dinâmica histórica, o real e as forças de oposição que historicamente estão presentes.

Nesse sentido, os fenômenos são concebidos como sendo históricos, dotados de materialidade e movidos pela contradição: afirmação-negação- nova afirmação que na análise Meksenas (2011),

Desse método resulta a tese que concebe o conhecimento como um movimento que se dá no marco da *luta de classes* e, assim, a ciência e a pesquisa afirmam-se como fenômenos que contribuem para a manutenção da atual sociedade capitalista. Por outro lado, as classes trabalhadoras e aquela intelectualidade que se aliar a seus interesses tornar-se-ão os sujeitos da contradição dessa sociedade também no campo do conhecimento, isto é, capacitar-se-ão a estabelecer uma nova afirmação: a luta por uma nova ciência e por pesquisas comprometidas com os valores populares (MEKSENAS, 2011, apud HORITAS, 2017, p.1635. Grifos do autor).

Nesses termos, desenvolvemos uma análise crítica, histórica considerando a contradição inerente a sociabilidade capitalista. Assim, procedeu-se a pesquisa de análise de conteúdo e de documentos (BARDIN, 1977). O autor analisa a respeito da semelhança entre *análise*

*documental e análise de conteúdo*²⁹, descrevendo uma operação intelectual: o recorte da informação ventilada em categorias segundo o critério da analogia, representação sob forma condensada por indexação, é idêntico à fase de tratamento das mensagens de certas formas de análise de conteúdo. Nesses termos Bardin (1977) acrescenta que,

A documentação trabalha com documentos; a análise de conteúdos com mensagens (comunicação) [...] contudo, por detrás da semelhança de certos procedimentos, existem diferenças essenciais. O objetivo da análise documental é, a representação condensada da informação para consulta e armazenagem; o da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desses conteúdos), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem (BARDIN, 1977, p. 46).

A respeito da pesquisa bibliográfica conforme Marconi e Lakatos (2003) refere-se a um levantamento da literatura publicada a respeito do tema em estudo, por meio de fonte secundária de pesquisa. O caráter exploratório da pesquisa diz respeito à aproximação do objeto que se quer conhecer.

Utilizamos a técnica análise categorial temática Bardin (1977) e como procedimentos metodológicos, classificação dos elementos constitutivos dos temas, classificação das categorias e interpretação dos dados obtidos. Nesse processo analítico do tema e categorias selecionadas nos momentos da pesquisa, as reflexões se deram com base no método crítico, conforme já apontado.

A organização da análise temática, segundo Bardin (1977, p. 95) se dar em três momentos: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação dos dados.

Num processo de aproximação ao exposto pelo autor, no primeiro momento, na pré-análise, realizamos o levantamento da bibliografia e dos documentos, que se deu em livros pessoais, artigos, textos, dissertações, teses. Através da rede virtual, em portal de periódicos, como scielo, capes e atividades de formação. Utilizou-se na busca, as palavras-chave da pesquisa: programa bolsa família; programa de transferência de renda direta; reforma do Estado, crise econômica, Emenda Constitucional nº 95/2016, novo regime fiscal, medidas do governo para o enfrentamento a pandemia do covid-19. Foram descartados o material bibliográfico que não atendia os pressupostos de análise do estudo.

No segundo momento, o da exploração do material, nos fixamos na leitura no material selecionado, objetivando apreender, analisar, a partir dos temas centrais. Na sequência foram

²⁹ A análise categorial temática é, entre outras, umas das técnicas da análise de conteúdo Bardin (1977).

definidas as categorias temáticas: Estado social, Questão social, Política social e Programa bolsa família.

Por fim, no terceiro momento, que ora apresentamos, dos resultados e discussão, procedeu-se a interpretação, inferências, analogias, reflexão crítica dos dados sobre o que representa para a seguridade social já em condições de desmonte, particularmente, para a proteção social materializada no PBF, a Emenda Constitucional n.95 e o Novo Regime Fiscal.

O capítulo 4, resultados e discussão, procuramos expressar os dados que apontaram para a resposta à pergunta da pesquisa e aos objetivos, ou seja, a questão em que medida se dar o processo de desmonte da proteção social efetivada pelo PBF, decorrente da implementação do Novo Regime Fiscal de 2016, a análise dos significados do PBF em conjuntura de desmantelamento do Estado social, mínimo neoliberal e a análise, em que medida a reforma fiscal afeta o PBF e as famílias beneficiários e identificação de alterações no formato do programa.

Essas reflexões parecem óbvias, mas consideramos que não é bem assim. Pois, os dados apontam ao menos para dois vieses. O viés do óbvio, ou seja, a reflexão daqueles que raciocinam que o congelamento de gastos significa diminuição do financiamento público já diminuto para as três políticas do sistema de seguridade social, em especial, as ações de proteção social da Política de Assistência Social, financiamento já há muito defasado.

Mas, existe quem reflita ou faça opção pela negação da obviedade. Por defender que o Estado não é responsável pela reprodução material e social dos indivíduos. Há os que defendem que o trabalhador é responsável em prover a si e a sua família, contraditoriamente, numa sociabilidade capitalista que emprega cada vez menos e exclui cada vez mais. Há quem não aprova que o Estado tem responsabilidade de garantir os direitos de cidadania.

Esse modo de pensar se encontra na sociedade, nas instituições, demonstrado no preconceito institucional, existente nas instituições públicas ou privadas, explícito tanto na defesa do Estado em cortar gastos e ainda acrescida de julgamento moral, preconceituoso. Esse juízo de valor acompanha o PBF e aumentou na conjuntura da pesquisa.

Em consequência, esse congelamento de gasto se rebate diretamente nos pobres e extremamente pobres do país, público do programa. Em não se revertendo, o congelamento de gasto sobre as ações de proteção social vai obviamente, contabilmente e contraditoriamente, desligar pessoas, quando muito, vai manter o mesmo número de atendidos em 2016 até 2036, ignorando a demanda reprimida com tendências de aumento.

Reflexão síntese da revisão bibliográfica e documental realizada, sobre a proteção social efetivada pelo Programa Bolsa Família, em tempos de acirramento do desmonte novo regime fiscal e congelamento de gastos no período de 2016 a 2020.

Iniciamos a reflexão destacando trechos do documento ou programa *Uma Ponte para Futuro*. Em outubro de 2015, a Fundação Ulysses Guimarães-FUG e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB, através do Vice-Presidente da República, Michel Temer, lançou o programa *Uma Ponte para Futuro*, que apresentava como objetivo “preservar a economia e tornar viável seu desenvolvimento”. Ou seja, as iniciativas previstas no Programa se voltavam para o enfrentamento dos problemas fiscais que o país estava enfrentando e não para o enfrentamento da grave questão social existente no país.

Observamos que através do seu Programa, o documento da FUG/PMDB, se auto apresentou como representante da insatisfação popular, possibilidade para contornar a convulsão sociopolítica, pôr fim aos questionamentos ao governo, mas também como prenuncio do fim ou morte anunciada do governo do Partido dos Trabalhadores/PT, e colocando-se como alternativa. O que pode ser visto abaixo nos trechos extraídos do documento,

Este programa destina-se a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos. Em busca deste horizonte nós nos propomos a buscar a união dos brasileiros de boa vontade. O país clama por pacificação, pois o aprofundamento das divisões e a disseminação do ódio e dos ressentimentos estão inviabilizando os consensos políticos sem os quais nossas crises se tornarão cada vez maiores. Todas as iniciativas aqui expostas constituem uma necessidade, e quase um consenso, no país (FUG/PMDB, 2015, p.2).

Consideramos que o trecho acima demonstra o rompimento do PMDB com o governo do PT, do qual era parte integrante, pois detinha a vice-presidência. As justificativas dessa decisão política se encontram em *Ponte para o Futuro*. Destaca-se a construção de uma narrativa voltada para o acirramento do contexto de crise econômica, política e social ora apresentado, contexto em que, segundo o documento, a economia não se encontrava preservada, portanto, segundo o documento, o governo não tinha capacidade para executar políticas sociais, devido “a inércia e a imobilidade política [que] têm impedido que elas se concretizem”.

No item *Um Retrato do Presente*: A narrativa se volta para uma descrição/alerta sobre o fato de que o Brasil se encontrava em uma situação de grave risco, de severa crise fiscal,

[...] com déficits nominais de 6% do PIB em 2014 e de inéditos 9% em 2015, e uma despesa pública que cresce acima da renda nacional, resultando em uma trajetória de crescimento insustentável da dívida pública que se aproxima de 70% do PIB, e deve continuar a se elevar, a menos que reformas estruturais sejam feitas para conter o crescimento da despesa. Estagnação econômica e esgotamento da capacidade fiscal do Estado não são fenômenos circunscritos apenas à esfera econômica. São fontes de mal-estar social e de conflitos políticos profundos. As modernas democracias de

massa não parecem capazes de conviver passivamente com o fim do crescimento econômico e suas oportunidades, nem com a limitação da expansão dos gastos do governo (FUG/PMDB, 2015, p. 3).

No programa da FUG/PMDB, a questão fiscal se encontra em destaque, sob o argumento de que no Brasil a crise fiscal é traduzida em déficits elevados e na tendência do endividamento do Estado, considerado o mais importante obstáculo para a retomada do crescimento econômico. É inerente aos seguidores do ideário neoliberal sempre criticar a intervenção do Estado, particularmente no campo social e embora expressem o contrário, não deixam de solicitar intervenção do Estado no campo da economia para salvaguardar os interesses capitalista.

É a leitura que se faz de trecho do documento apresentado a seguir,

Assim, o desequilíbrio fiscal significa aumento da inflação, juros muito altos, incerteza sobre a evolução da economia, impostos elevados, pressão cambial e retração do investimento privado, juntos significando estagnação ou retração econômica [...]. A solução será muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência, mas principalmente, reformas estruturais. [...] a parte mais importante dos desequilíbrios é de natureza estrutural e está relacionada à forma como funciona o Estado brasileiro[...] teremos que mudar leis e até mesmo normas constitucionais, sem o que a crise fiscal voltará sempre, e cada vez mais intratável, até chegarmos finalmente a uma espécie de colapso (FUG/PMDB, 2015, p. 5-6).

A seguir, encontramos severos ataques a previdência social,

[...] diferentemente de quase todos os demais países do mundo, nós tornamos norma constitucional a maioria das regras de acesso e gozo dos benefícios previdenciários, tornando muito difícil a sua adaptação às mudanças demográficas. Nós deixamos de fazer as reformas necessárias decorrentes do envelhecimento da população nos anos 1990 e 2000, ao contrário de muitos países, e hoje pagamos o preço de uma grave crise fiscal. O resultado é um desequilíbrio crônico e crescente. Em 2015 a diferença ou déficit entre as receitas e as despesas no regime geral do INSS está em 82 bilhões de reais. No orçamento para o ano que vem esta diferença salta para 125 bilhões. As projeções para o futuro são cada vez piores. A conclusão inevitável a que se chega é que os principais ingredientes da crise fiscal são estruturais e de longo prazo. De um lado, a falta de espaço para aumento das receitas públicas através da elevação da carga tributária, de outro, a rigidez institucional que torna o orçamento público uma fonte permanente de desequilíbrio (FUG/PMDB, 2015, p.7).

Para a FUG/PMDB, a solução destas questões não é apenas de natureza técnica: depende de decisão política. Pois, segundo o programa, na ausência de uma ação forte e articulada, que conduzisse a um conjunto de reformas nas leis e na constituição, a crise fiscal não seria resolvida e, ao contrário, tendia a tornar-se cada vez mais grave.

Como visto, o programa da FUG/PMDB, faz uma vasta exposição de motivos ou diagnósticos, apresentados como causadores da crise fiscal do Estado brasileiro, em síntese, expressos na estagnação da economia frente e as despesas obrigatórias inscritas na “pedra da Constituição”.

Frente a esse *modus operandi* fiscal, a FUG/PMDB, apresentou o receituário para pôr fim ao que considerava crônico desequilíbrio e apresentou a proposta de um novo regime fiscal. Diante do proposto, a defesa de que resultaria de uma concertação de forças da sociedade, tendo papel de destaque, a classe política.

No seu programa, a FUG/PMDB, apresentou passos a serem dados, para o “Retorno a um orçamento verdadeiro”, como primeiro, a reforma da sistemática orçamentária. Fez a crítica a forma como está desenhada a Constituição e as leis posteriores, que resultaram em excessiva rigidez nas despesas, causa do grave desequilíbrio fiscal.

Nesses termos, a FUG/PMDB, fez sua proposta que destacamos em síntese,

O orçamento público numa sociedade em que os gastos públicos representam mais de 40% da renda nacional é a principal arena para os conflitos distributivos, onde os diferentes interesses, inclusive os mais legítimos, lutam para se apropriar de maior parcela de recursos. E também que, o orçamento é a peça mais importante de uma legislatura. Se quisermos atingir o equilíbrio das contas públicas, sem aumento de impostos, não há outra saída a não ser devolver ao orçamento anual a sua autonomia. Para isso é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada. A despesa orçada terá que ser executada, sem ressalvas arbitrárias, salvo em caso de frustração das receitas, caso em que se aplicarão às despesas um limitador médio, com índices previamente aprovados pelo Congresso podendo ser variáveis, mas produzindo sempre uma redução final suficiente para o equilíbrio, ao longo do ciclo econômico (FUG/PMDB, 2015, p.9).

Assim para a FUG/PMDB a saída do contexto de crise ora apresentado, se fundamentava essencialmente na criação de um novo regime fiscal, que orientasse o país para o crescimento, fundamentado no fim de todas as vinculações e a implantação do orçamento inteiramente impositivo. Neste sentido a proposta ‘ponte para o futuro’, apresentada em outubro de 2015, leva em dezembro de 2015, ao pedido de impeachment da Presidenta da República Dilma Rousseff.

4.1.2. O impeachment, o mote para a implantação da contrarreforma de Temer e o NRF apresentado como um troféu ao país.

O contexto pesquisado foi de grave crise, como já falado, não somente econômica, mas também política e social, expresso através do início do processo de impeachment, a queda de Dilma Rousseff, a ascensão ao governo de Michel Temer e o recrudescimento de represálias ao Partido dos Trabalhadores - PT. Contexto no qual ocorreu concertação no campo político em torno de alternativa política ao governo da então presidenta que teve como desfecho, antes da

queda, a apresentação por Temer do Programa Uma Ponte para o Futuro, este, inspiração das PECs 241 e PEC 55 do teto do gasto público, segundo Bastos (2017).

A Presidenta foi afastada do cargo provisoriamente em abril de 2016 e não retornou. Com a aprovação do impeachment, que analistas denominam de golpe midiático/jurídico/parlamentar, o governo Michel Temer foi alçado ao poder, em agosto de 2016, por um período de médio prazo (2016-2018).

Ao assumir o cargo, Temer promoveu um decisivo processo de redução do Estado social, em consequência impulsionou o avanço do Estado neoliberal mínimo, através da proposição de medidas de contrarreformas, da previdência, trabalhista, (que não fazem parte do objeto desse estudo) e de um Novo Regime Fiscal - NRF, congelamento de gasto público por 20 anos, que se rebate sobre a seguridade social brasileira, as ações de proteção social e o PBF.

Do processo de revisão destacamos o texto **Análise da Emenda Constitucional Nº 95/2016**, nele os autores analisaram que a emenda constitucional acena para a violação de direitos fundamentais. A referida emenda forma-se pelo acréscimo dos artigos 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ANANIAS; NOLASCO, 2018).

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estão contidos dispositivos com limite aos gastos do governo federal, por um período de 20 (vinte) anos, tendo início em 2016 e se estendendo até 2036. Com teto fixado para 2017 correspondente ao orçamento disponível para os gastos de 2016, acrescido da inflação daquele ano. Para a educação e a saúde, o ano-base será 2017, com início de aplicação em 2018 (MARIANO, 2017).

Nesse sentido, o programa Uma Ponte para o Futuro (FUG, PMDB/2015) tornou-se realidade através do Novo Regime Fiscal para o país, efetivando o congelamento de gastos primários do governo federal por 20 anos, que incluiu a seguridade social federal. A vigência vem demonstrando o impacto negativo que a sociedade civil organizada previu e combateu. Cabe destaque o fato de que desde que foi proposto e embora aprovado e em vigência, enfrenta resistência contínua e ativa por parte de movimentos e segmentos da sociedade em defesa da anulação e/ou suspensão do congelamento dos gastos públicos.

Os argumentos se voltam para o fato de que o congelamento e corte nos gastos/investimentos públicos em um contexto de acirramento de crise, agudizado pelo contexto de pandemia, conforme dados referidos neste trabalho, estão impactando a dinâmica social e econômica do país e as condições de vida da população, resultando no que, alguns consideram ser uma política de morte, não promotora de condições de proteção, segurança e vida (IPEA, 2018; MARIANO, 2017; ANANIAS e NOLASCO, 2018).

Neste sentido, apreende-se dos estudos que o NRF impacta a sobrevivência dos que vivem do trabalho, mas nem sempre tem acesso ao trabalho. Fato que é significativamente preocupante tendo em vista o crescente índice de desempregados e desalentados no país.

Na análise de Mariano (2017, p. 279 - 280), a Emenda Constitucional-EC 95/2016 fere a Constituição Brasileira de 1988, por remeter a existência de inconstitucionalidade.

O teto de gastos públicos do governo federal brasileiro, implementado pela EC 95/2016, é, portanto, uma ofensiva conservadora de retirada de direitos sociais, tendo como alvo prioritário o projeto constituinte de 1988, que exige a intervenção do Estado para a redução das severas desigualdades sociais e econômicas, necessária para uma economia verdadeiramente soberana. [...]. Dessa forma, independentemente das opções político-partidárias (e para além delas), é preciso que a sociedade civil brasileira tome consciência de que o plano econômico traduzido pela EC 95/2016 afronta o projeto político e constituinte de 1988, referendado nas últimas eleições presidenciais de 2014 (MARIANO, 2017, p. 279 - 280).

Outra análise da Emenda Constitucional 95/16 sobre a perspectiva de violação de direitos fundamentais, inscritos na Constituição de 1988, é realizada por Ananias e Nolasco (2018),

No ordenamento constitucional brasileiro atual, por serem direitos fundamentais, a saúde, a educação e a assistência social se encontram protegidos contra qualquer iniciativa legislativa e administrativa que vise a mitigar sua abrangência e a violar seu núcleo essencial, em conformidade com o estabelecido pelo art. 60, § 4º, inciso IV, c/c com o art. 5º, § 2º e art. 6º. Contexto em que são condições essenciais à dignidade da pessoa humana, cabendo ao Estado e seus órgãos garanti-los a todos, respeitando e fazendo respeitar o conteúdo formal e material da Carta Constitucional, permitindo-lhe avançar em consonância com a sucessão geracional e legitimar-se para o e no futuro, por meio de ações e políticas públicas permanentes (ANANIAS; NOLASCO, 2018, p. 106).

Observa-se, alinhamento analítico entre Mariano (2017) e Ananias e Nolasco, (2018), em relação a instituição do NRF pela Emenda Constitucional 95/16. Em síntese, os autores realçam dois aspectos, que remetem a inconstitucionalidade da Emenda por reformar direitos adquiridos constitucionalmente e ao mesmo tempo causar impactos negativos na vida dos cidadãos.

Com esse entendimento Ananias e Nolasco (2018), afirmaram,

Entende-se que um dos aspectos da obrigação do Estado brasileiro de promover e proteger os direitos fundamentais de todas as dimensões, compreende o dever de reformular o Novo Regime Fiscal implantado através da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, seja por parte do Poder Executivo, Legislativo ou pelo Judiciário que em respeito às cláusulas pétreas e ao princípio da vedação do retrocesso social, deve estabelecer limites à atividade legislativa no sentido de evitar que direitos fundamentais já contemplados como conquista civilizatória e incorporados no sistema jurídico e patrimônio de pessoas, tais como o direito à saúde, educação e assistência social, bem como a adoção de Programas e ações que os garantam e possibilitem seu exercício, não sejam extirpados ou inadequadamente restringidos ou impedida a sua eficácia (ANANIAS e NOLASCO, 2018, p.108).

Ao observar a análise da emenda constitucional nº 95/16, os autores, parte do pressuposto que o Estado não estabeleceu limites aos poderes constituídos na perspectiva de evitar retrocessos nas conquistas sociais, para evitar que políticas, programas e ações não venham a sofrer soluções de continuidade. Em consequência, o retrocesso orçamentário e levou a retrocesso social, o que permite afirmar que o NRF causa efeitos na seguridade social brasileira, na proteção social, no PBF.

Aponta na mesma direção, o estudo de Paiva *et al* (2016). Os autores desenvolveram e analisaram estimativas, projeções e impactos do NRF na Política de Assistência Social-PAS e suas ações, inclusive, do PBF, para todo o período do congelamento dos gastos 2017-2036.

Analisando o conteúdo da PEC 241/16, Paiva *et al* (2016), disseram que,

Já se encontrava proposto, que se observe o somatório das despesas que afetam o resultado primário de cada Poder, não havendo limite por área ou órgão setorial. Em outros termos, as despesas primárias do Poder Executivo, que correspondem aos gastos com previdência social, saúde, educação, assistência social, cultura, saneamento, desenvolvimento agrário, habitação, ciência e tecnologia, infraestrutura, dentre outros, terão que observar o teto imposto pela PEC 241/16 de forma conjunta. (PAIVA *et al.*, 2016, p.7).

Observou-se, considerando os autores que o NRF é um orçamento impositivo do governo para cada poder e respectivas áreas, para que cumpram o teto imposto. O que impede também os representantes políticos nas casas legislativas, propor orçamentos relativos a gastos primários no período de vinte anos.

Trata-se de uma medida impositiva e de longo prazo, em consequência, demanda às esferas de governo aprender a lidar com tão severas restrições de recursos para dar conta dos gastos públicos. É o que sobressai quando Paiva *et al* (2016), chama a atenção que o tamanho do orçamento da União, durante vinte anos, passará a ser determinado pelo volume de gastos efetuados em 2016 (em termos reais), e não mais pela estimativa de receitas para o exercício de vigência da lei orçamentária.

Em decorrência, os aumentos na arrecadação não poderão ser revertidos no aperfeiçoamento das políticas públicas. Tampouco o indexador econômico deste limite, o IPCA, irá transferir para as ofertas de bens e serviços o aumento das demandas sociais, impactadas tanto pela alteração da dinâmica demográfica – que são previsíveis -, bem como pelo aumento das necessidades da população frente a um quadro econômico recessivo, no qual o país está inserido.

Os autores, Paiva *et al* (2016, p.11), projetaram o Cenário NRF, considerando “a dotação autorizada do MDSA em 2016 (R\$78,4 bilhões) que foi reajustada pela inflação estimada de

2016, obtendo desta forma o teto de gasto do MDSA de 2017, e assim sucessivamente até 2036”.

Um aspecto importante apresentado diz respeito a que “[...], além do congelamento real das despesas primárias imposto pelo NRF nos patamares de 2016, a base utilizada como referência se encontrava depreciada” (PAIVA *et al.*, 2016, p.12). A explicação dos autores é que a dotação autorizada para 2016, foi menor em -1% que a despesa realizada em 2015 que foi de R\$78,9 bilhões.

O confronto entre os dois cenários, gasto projetado para o Cenário Base, que é o gasto com a PAS nos moldes de 2016 e o gasto projetado para o Cenário NRF gastos de 2017/2036, (Paiva *et al.*, 2016, p.12), o resultado estimado apresentou distanciamento entre os gastos, que com o passar dos anos vai crescendo.

Nesse sentido, analisaram,

Já no primeiro ano de vigência, o NRF importaria uma redução importante de recursos do MDSA: o teto estimado garantiria apenas R\$ 79 bilhões ao invés dos R\$ 85 bilhões necessários para fazer frente às políticas socio protetivas, ou seja, representaria uma redução de 8%. Estas perdas tenderão a aumentar de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036. Em outros termos, para fazer frente à oferta de serviços e benefícios que correspondem à política atual, em 20 anos o MDSA contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais. Por fim, [...] **a perda para o financiamento da política de assistência social nas próximas duas décadas, com a vigência do NRF, poderá ser da ordem de R\$ 868 bilhões** (PAIVA ET AL, 2016, p.13. Grifos nossos).

Sobressai então a reflexão que o NRF impõe uma perda do financiamento estimada na ordem de R\$ 868 bilhões, concluindo não ser uma perda qualquer. É o que se encontra demonstrado na próxima tabela 10, a estimativa das perdas para a Assistência Social, considerando o confronto dos dois cenários, decorrentes da implementação do NRF a partir de 2016 a 2036.

Tabela 10 - Perdas estimadas para a Assistência Social decorrentes da implementação do NRF a partir de 2017 (2017 a 2036).

Ano	Despesa Cenário Base (A)	Despesa Cenário NRF (B)	Perdas estimada (C=B-A)	
			em milhões de 2016 (C)	%(D=C/A)
2017	85.646,38	79.052,09	- 6.594,29	-8%
2018	87.657,64	79.297,59	- 8.360,05	-10%
2019	90.239,05	79.462,35	- 10.776,70	-12%
2020	93.094,06	80.088,05	- 13.006,01	-14%
2021	96.710,01	80.088,05	- 16.621,95	-17%
2022	100.510,11	80.088,05	- 20.422,06	-20%
2023	104.492,43	80.088,05	- 24.404,38	-23%
2024	108.672,08	80.088,05	- 37.529,86	-32%
2025	113.042,91	80.088,05	- 32.954,85	-29%
2026	117.617,91	80.088,05	- 37.529,86	-32%
2027	122.403,08	80.088,05	- 42.315,03	-35%
2028	127.391,18	80.088,05	- 47.303,12	-37%
2029	132.567,22	80.088,05	- 52.479,16	-40%
2030	137.912,70	80.088,05	- 57.824,65	-42%
2031	143.434,45	80.088,05	- 63.346,39	-44%
2032	149.139,74	80.088,05	- 69.051,69	-46%
2033	155.023,83	80.088,05	- 74.935,78	-48%
2034	161.096,52	80.088,05	- 81.008,46	-50%
2035	167.360,76	80.088,05	- 87.272,70	-52%
2036	173.820,55	80.088,05	- 93.732,49%	-54%
Perdas acumuladas em 20 anos (2017 a 2036)			-199.254,17	
Perdas acumuladas em 20 anos (2017 a 2036)			-868.523,66	

Fonte: Siga Brasil; Matriz de Informações Sociais (beneficiários do Programa Bolsa Família e valor médio do benefício); IBGE (estimativa da população e PIB); Anexo IV.6 da LDO 2017 (projeção do IPCA, do PIB e do reajuste do Salário Mínimo). Elaboração: Paiva et al (2016)³⁰. Extraído de Paiva *et al* (2016, p.13).

As projeções dos dois cenários demonstradas pelos autores na tabela 10, permitem observar que a partir de 2017, as perdas estimadas serão crescentes ano a ano e ao alcançar 2036, estas perdas estarão na ordem de **-54%** do cenário base, pois o correspondente no cenário NRF se expressa em menos de cinquenta por cento do cenário base. Ou seja, haverá um distanciamento entre os recursos dos dois cenários, o do cenário NRF encontra-se sempre menor em relação a dos recursos do cenário base.

Apreende-se dos resultados projetados/estimados que os limites de gastos impostos pelo NRF, vem materializando efeitos negativos desde 2017 ao impor diminuição contínua dos recursos da PAS, comprometendo a efetivação de suas ações, entre elas, do PBF (com o

³⁰ Nota: As estimativas apontadas acima demonstram que nos 4 primeiros anos de vigência do NRF, haverá um pequeno ganho real das despesas referentes ao Cenário NRF. Isto ocorre porque o reajuste do teto ocorre com defasagem de 1 ano, ou seja, considera-se a inflação do ano anterior. Como a taxa de inflação apresentada pelo PLDO2017 cai ao longo do tempo, estabilizando-se a partir de 2020, nos 4 primeiros anos o reajuste da despesa será superior a inflação do ano corrente. Paiva *et al* (2016, p.13).

agravante de que o PBF depende de dotação orçamentária que não é oficialmente fixada o valor). Os efeitos negativos na reprodução social dos beneficiários acompanharão a escalada de diminuição da dotação orçamentária para o programa cuja revisão tem como referência o orçamento executado no ano anterior.

Dados apresentados pelo Ipea (2018) apontaram para uma possível desestruturação dos serviços de proteção social que conjugada aos cenários de corte de famílias do Programa Bolsa Família, vistos ao longo do período³¹, a tendência é o aumento da vulnerabilidade dos usuários e beneficiários do SUAS. Previu desestruturação também nas outras áreas como saúde e educação. O que de fato ocorreu, mas em projeções ainda maiores se considerando o cenário não previsto da pandemia do Covid 19.

Nesse exercício de apreensão de, em que medida o congelamento do gasto público afeta o PBF e conseqüentemente os beneficiários do programa, nesse período, a pesquisa revela, em que pese a clara associação entre as mudanças propostas e o objetivo de contenção de gastos, na área social a austeridade fiscal (Ipea, 2018) não é o único determinante dos novos rumos impingidos aos benefícios assistenciais, uma vez que aparecem outros elementos nos argumentos oficiais. Nesse contexto está em vigência uma intensificação de ações fiscalizatórias na esfera administrativa dos benefícios.

Nesse sentido, encontra-se na literatura que o PBF, é uma ação que historicamente divide a sociedade a favor e contra, pois há quem não aprova o Estado social. Em tempos de avanço do (ultra) neoliberalismo e negacionismo, vê-se crescendo suspeitas por partes do governo em relação a recebimentos “indevidos, desvios e fraudes” e sua repercussão na gestão dos benefícios.

Contenção de gastos e suspeitas morais se entrelaçam numa constante sobre o PBF historicamente. Uma demonstração desse entrelaçamento (Ipea, 2018), em 2015, ocorreu uma discussão na Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados sobre o orçamento que estaria disponível ao Bolsa Família em 2016. Como a proposta orçamentária para 2016 enviada pelo Executivo à Câmara dos Deputados apresentava *déficit* de R\$ 30,5 bilhões, o relator da Comissão de Orçamento propôs diversas vezes, e publicamente, a supressão de R\$ 10 bilhões

³¹Analisando despesa executada pelo MDS em programas e ações relacionados estritamente à Política de Assistência Social (2014-2016) (Ipea, 2018, p. 94), apresenta a trajetória de queda do PBF que sai de R\$ 31,7 bilhões em 2014 para R\$ 28 bilhões em 2016, em termos reais, é explicada, principalmente, pela queda no recurso de transferência de renda, que tem dois motivos centrais: *i*) a redução da quantidade de famílias beneficiadas no final de 2016, devido à operação pente fino; e *ii*) a ausência de reajuste do valor do benefício em 2015, que só ocorreu em junho de 2016, conforme relatado na seção referente ao Bolsa Família. Foi demonstrado que o número de famílias beneficiadas através do PBF foram 14 milhões em dezembro de 2014, 13,9 milhões, em dezembro de 2015, e a partir de novembro de 2016, caiu para 13,5 milhões, não alcança a meta estabelecida no PPA 2016-2019, estabelecida em 13,8 milhões de famílias.

do orçamento do Bolsa Família. Segundo o relator, o programa teria níveis de desvios e fraudes que possibilitariam esse corte sem prejudicar as famílias que, de fato, teriam direito a ele.

Na ocasião, o então MDS apresentou simulação da proposta de corte na Comissão de Seguridade Social. Partindo do pressuposto (IPEA, 2018) que o corte seria aplicado retirando-se do programa as famílias menos pobres, a simulação identificou que a supressão de R\$ 10 bilhões do orçamento do programa implicaria o desligamento de 6.681.172, das quais 2.518.300 entrariam na extrema pobreza. Cientes dessa informação, a Comissão de Seguridade Social aprovou, por unanimidade, moção de repúdio à proposta do relator do orçamento no dia 2 de dezembro de 2015.

Frente à pressão, a proposta de orçamento para 2016 deixou a Comissão de Orçamento com a previsão da totalidade dos recursos necessários à manutenção do Bolsa Família e à aplicação de algum reajuste no valor dos benefícios ao longo de 2016, totalizando R\$ 28,1 bilhões. Desse modo, no PPA 2016-2019, a cobertura do programa manteve a meta de atendimento em 13,8 milhões de famílias, mas que não se pode desprezar o peso do julgo moral na existência das dificuldades.

Austeridade fiscal e contenção de gasto na área social frente a pobreza e extrema pobreza não bastam, estas encontram-se alinhadas com suspeitas morais e se fazem presentes nos novos rumos da seguridade social, cada vez mais restritiva, tendo em vista a ênfase na intensificação da focalização do momento atual, dando a entender que isso não fosse uma constante no programa³².

Suspeitas morais têm acompanhado a trajetória do Bolsa Família. Estudo refere que o Bolsa Família é um Programa com alta percepção na sociedade de corrupção, mas baixa corrupção de fato, afirma Cutrim (2019), “mas percepção [...] vai além do senso comum da opinião pública, pois ela tem sido reforçada pelos órgãos de controle, que automaticamente classificam como fraude ou ato de corrupção a maioria dos casos de benefício sendo pago indevidamente³³ a pessoas não elegíveis” (CUTRIM, 2019, p.113).

³² Cumpre, no entanto, que esse esforço seja responsável no sentido de identificar quais registros administrativos têm, de fato, qualidade para melhorar o Cadastro Único. A ausência da verificação prévia da consistência dos dados do registro administrativo usado como parâmetro para qualificação do Cadastro Único pode levar a conclusões precipitadas, desgastes na imagem do Bolsa Família e prejuízos para seus beneficiários. Como exemplo, a divulgação conjunta dos ministros Osmar Terra (MDS) e Gilmar Mendes (Tribunal Superior Eleitoral – TSE) sobre a informação de que 16 mil beneficiários teriam doado R\$ 16 milhões a campanhas eleitorais municipais foi feita em tom de “escândalo” de irregularidade no PBF, vocalizado mesmo antes de considerar a hipótese de erros de registro da base de doações eleitorais. (IPEA, 2018, p. 68).

³³ A respeito ver CUTRIM, Robson Prado. Bolsa Família: uma análise do cancelamento de benefícios por descumprimento das regras do Programa nos municípios brasileiros. Dissertação, Brasília, 2019.

4.1.3. Cadastro Único e Programa Bolsa Família: aprimoramento de um, melhoria da gestão do outro.

O Cadastro Único desempenha um papel importante de aprimoramento dos cadastros das famílias. Ações (IPEA, 2018) de aprimoramento da rotina de batimentos das bases do MDS com outros registros administrativos para a qualificação dos cadastros do MDS, especialmente, do Cadastro Único e da folha de pagamentos do Bolsa Família, são procedimentos que vem sendo realizados desde o início e continuando na trajetória do programa.

Ainda nesse sentido, de 2003 a 2018, (SILVA *et al.*, 2018), a estratégia de focalização do Bolsa Família passou por vários estágios, primeiro, a definição do público-alvo do programa, segundo, foi o dimensionamento da população a ser atendida, nacional e localmente, o terceiro corresponde a aprimoramentos nos mecanismos de seleção de famílias para concessão do benefício.

Os autores enumeram um quarto momento que corresponde aos processos massivos de qualificação das informações do Cadastro Único, com ênfase nos cadastros das famílias beneficiárias, “Trata-se dos processos de Averiguação Cadastral do Cadastro Único e de Revisão Cadastral do Bolsa Família, assim como, o processo de exclusão lógica, por meio do qual são deletados da base os cadastros com informações desatualizadas há mais de 48 meses” (SILVA *et al.*, 2018, p. 52).

Averiguação se dá através do cruzamento periódico das bases do Cadastro Único com outros registros administrativos a fim de identificar inconsistência ou subdeclaração da renda familiar. A Revisão convoca as famílias beneficiárias do Bolsa Família para atualizarem seus dados, a cada dois anos ou mais. Esses processos geram ações de gestão, como listas³⁴ de famílias beneficiárias que serão convocadas para atualização das informações cadastrais.

Frente a escala do programa, os erros de focalização podem ser reduzidos, (SILVA *et al.*, 2018), mas não totalmente eliminados, devido à complexidade das operações envolvidas. Mas não há como negar, dizem os autores, que o Bolsa Família está no rumo certo, atendendo quem deveria atender e fazendo a diferença na vida de milhões de famílias brasileiras.

A partir dos autores, as recentes gestões, vem apontando inflexão crescente na concepção do PBF, ao priorizar a correção de erros de inclusão (identificação de

³⁴ Essas listas serão compartilhadas com as gestões locais do Cadastro Único e do Bolsa Família para checagem das informações e mobilização das famílias. De acordo com os resultados dessas checagens, os benefícios podem ser mantidos, terem seus tipos e valores redefinidos ou serem cancelados. Isso faz com que o Bolsa Família tenha um processo de gestão de benefícios caracterizado por um volumoso fluxo de saídas e entradas de beneficiários, mensal e anualmente. Atualmente, a cada mês, entram e saem do programa aproximadamente 500 mil famílias por meio dos processos de Averiguação e Revisão Cadastral citados na introdução (SILVA *ET AL*, 2018, p. 52-53).

irregularidades, combate a fraudes) em detrimento da correção dos erros de exclusão (por meio da estratégia de busca ativa).

Assim, às restrições fiscais somam-se suspeitas morais que legitimariam a redução do papel do Estado na proteção social, promovendo alterações já realizadas e por realizar seja na esfera administrativa seja na condição de propostas ao Legislativo, quase sempre de pouco caso ao enfrentamento das expressões da questão social.

A Portaria GM/MC nº 68, de 22/06/2016, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA, instituiu o “Grupo de Trabalho Interinstitucional, com a finalidade de sugerir o aperfeiçoamento de rotinas de verificação de inconsistências e a qualificação das bases de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - MDSA, e dá outras providências”. Com a determinação de encontrar irregularidades, palavras do Ministro Osmar Terra, o PBF só deve “atender realmente a quem precisa”.

O Grupo de Trabalho foi constituído por representantes do MDSA; do Instituto Nacional de Seguro Social; Subchefia de Articulação e Monitoramento, da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Fazenda; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Secretaria Federal de Controle Interno, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Encontra-se definido que - Art. 3º o Grupo de Trabalho deverá apresentar relatório, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação desta Portaria, prorrogável por igual período.

Em agosto, de 2017, a Controladoria Geral da União-CGU, a Secretaria Federal de Controle Interno, componentes do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP, apresentaram o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 75 - Programa Bolsa Família.

No Relatório, a CGU – CMAP, expressaram a partir da avaliação, a confiabilidade dos resultados dos cruzamentos efetuados e a adequação das melhorias de controles propostas pelo MDS a partir do Grupo de Trabalho Interinstitucional criado para aprimoramentos do Programa Bolsa Família. Agosto, Brasília de 2017.

O Relatório apontou que cerca de 340 mil famílias apresentavam fortes indícios de terem falseado a declaração da informação de renda no momento do cadastro, o que, segundo o relatório, foi comprovado após processo administrativo, o que implica aplicações de sanções legais, tais como, devolução de valor, impossibilidade de retornar ao programa por um ano, sem prejuízo da responsabilização criminal. Pois, essas famílias foram detectadas com rendas formais maiores que meio salário mínimo per capita.

Ainda segundo o relatório, como consequência desse achado, que representa pagamentos indevidos estimados em até R\$ 1,3 bilhão, concluíram pela necessidade de aprimoramento nos controles relativos ao processo de cadastramento das famílias. Ainda segundo o relatório, “espera-se que a realização sistematizada de cruzamentos de dados no momento do cadastro para confirmar as informações prestadas pelas famílias, associada ao melhor fluxo de dados aos municípios, diminua o número de declarações inverídicas”.

Em relação ao **congelamento de gastos público impor retrocessos e riscos crescentes ao PBF e aos beneficiários**, os dados mostraram que o NRF, mais um produto das contrarreformas do Estado, rebateu forte no sistema de seguridade social e na ação de proteção viabilizada através do PBF, se configurando como mais uma medida de desmonte da proteção social brasileira e com severos efeitos sobre o Bolsa Família. O NRF, materializou-se como uma medida de cariz econômico e político do governo Temer de poupar dinheiro público retirando do pagamento das despesas primárias do Estado, direcionando-os para o pagamento dos juros da dívida pública, dívida impagável, infligindo direitos constitucionais.

O novo regime fiscal entrou em vigência no governo Temer, continuou no governo Messias Bolsonaro que não se contrapôs as contrarreformas do Estado neoliberal, ao contrário, deu continuidade ao congelamento do gasto público e impôs mais reformas que vem impactando os trabalhadores. Vem impactando a sociedade

Temer deu continuidade ao PBF, o governo Bolsonaro também, inclusive, através da Medida provisória nº 898/2019, pagou em dezembro de 2019, uma parcela a mais chamada de décimo terceiro do Bolsa, contudo, os pronunciamentos recorrentes desses governos, foi com Temer e continua com Bolsonaro sendo de desligamentos de beneficiários e de críticas ao programa. Estamos falando de famílias em condições de extrema pobreza e miséria.

Nesse sentido, vejamos na análise de COHN (2020, p.155), grifos do autor:

O conjunto de ações do atual governo a partir de 2019 é marcado pela *aporofobia*, e sua tradução, por ações que penalizam sobretudo os mais pobres, seja por meio de restrição eivada de arbitrariedades de acesso ao BPC, seja por destruir a credibilidade do PBF quanto a critérios de distribuição das bolsas, como recentemente, quando as novas bolsas foram destinadas em 3% para o Nordeste e 76% para o Sul/Sudeste, sendo que aquela região apresenta 36% dos pobres e extremamente vulneráveis do país. Agrega-se a esse enxugamento dos benefícios distributivos sem vínculo contributivo à reforma da previdência social, tida como carro chefe do caminho para a retomada do crescimento [...].

Na agenda política e econômica do governo Bolsonaro além das reformas está presente a convicção de que “há muita coisa a ser destruída para depois construir” expressão apregoada pelo mesmo, conforme apontado por Cohn (2020). Isto revela uma agenda contumaz

negacionista e conservadora, expressando exclusão sem fim, que se rebate, particularmente, nos trabalhadores pobres. Agenda que expressa o NRF, a reforma da previdência social, a reforma administrativa e privatizações.

Agenda esta que vem se debatendo sobre a sociedade, arbitrariedades que se escancaram com a emergência da pandemia de covid-19. A crise sanitária vem sendo agravada com a não tomada de decisões por parte do governo federal que sempre negou o potencial do vírus chamando a doença de “uma gripezinha”.

Nesse sentido, de acordo com o site Folha.uol “Bolsonaro também distribuiu remédios ineficazes contra a doença, incentivou aglomerações, atuou contra a compras de vacinas, espalhou informações falsas sobre a covid-19 e fez campanhas de desobediências a medidas de proteção como o uso de máscaras”.³⁵

Em tempos de pandemia, iniciado em 2020, ficou escancarado que o Governo Bolsonaro instalado apenas há 01 (um) ano não tinha planos de investimentos para a proteção social brasileira. E nem mesmo a pandemia mudou isso, pois, frente a necessidade de isolamento que restringiu as atividades e deixou parte da população sem emprego, sem trabalho, somente devido à forte pressão social e política, o governo liberou Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00, diferente da proposta do governo que foi de R\$ 200,00. Para o governo, o que prevalece é o congelamento do gasto público por 20 anos e nada pode afetá-lo.

Pode se afirmar com respaldo na bibliografia e documentos analisados que o congelamento de gastos proveniente do NRF, restringe o financiamento do Programa diminuindo sua capacidade de cobertura. Em consequência, provoca desligamentos de famílias, agora não por causa de suspeitas morais e sim por contenção de gastos. Não por que aumentou a renda per capita da família, agora, porque anualmente durante 20 anos, como foi demonstrado, o orçamento será cada vez menor. Podendo-nos ser surpreendidos com a extinção dessa ação de proteção social.

Podendo-se afirmar ainda que o congelamento de gastos viola não somente a Constituição, mas também o Estatuto da Criança e do Adolescente, considerando que o público do PBF é formado por famílias em condições de pobreza e extrema pobreza, na sua maioria, composta por crianças e adolescentes, seguimento prioritário do Programa.

Então, a imposição do congelamento dos gastos, diminui o número de famílias atendidas numa realidade em que a questão social se encontra mais complexa, numa realidade de crescimento do desemprego, do número de excluídos do processo produtivo.

³⁵ Folha de São Paulo, 2020. Ver mais em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/relembre-ataques-de-bolsonaro-contra-vacinas-e-veja-como-ele-agora-tenta-esconder-essas-investidas.shtml>

4.1.4. As circunstâncias que alteram o marco legal do PBF

O pressuposto de ocorrência de alterações no formato do PBF nesse período confirmou-se, contudo, as alterações identificadas não se restringem ao período em apreço. São alterações que se materializam no âmbito dos poderes executivo e legislativo federal através de leis, propostas de leis, decretos, portarias, enfim atos normativos, que incidem no marco legal, mas também na efetividade do programa e se rebate na família beneficiária. Operando decisões políticas, positivas ou negativas, como cortes ou aportes de recursos, inclusão e ou desligamentos de beneficiários, que incidem sobre a efetividade da proteção social.

Foram identificadas alterações já ocorridas e que provavelmente irão ocorrer, se trata de proposições que ainda estão tramitando, seja nas casas legislativas ou no executivo federal. A exemplo, encontra-se amplamente divulgado que o governo Bolsonaro tem proposto publicamente modificar o PBF ou criar um novo programa para substituí-lo, entre outros nomes proposto, o programa seria chamado de Renda Brasil, contudo, a proposta do executivo ainda não foi entregue para tramitação. Como o governo federal demorou a fazer isso, os congressistas nesse sentido apresentaram propostas que estão tramitando, seja como emenda à constituição, seja como projeto de lei.

De acordo com os dados, ocorrem alteração no marco legal do PBF quando os valores dos benefícios são reajustados, quando uma decisão cancela benefícios seja por contenção de gastos seja por descumprimento dos critérios, quando um parlamentar apresenta uma proposta lei, enfim, quase sempre ao se efetivar decisões no legislativo ou executivo que incidem no marco legal do programa e via de regra incide sobre as famílias beneficiárias.

Elencamos alguns dispositivos nos quais se encontram alterações. Observamos que o reajuste no valor do benefício incorre em alteração ou adequação ao marco legal (na lei e no decreto que instituiu o programa).

Ocorreu alteração quando em 2016, o governo Temer reajustou os valores dos benefícios do PBF. Um reajuste se deu através do Decreto nº 8.794³⁶, 29 de junho de 2016, "Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 170,00 (cento e setenta reais) e de R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), respectivamente".

³⁶ Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016. Ementa: Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências.

O mesmo aconteceu em 2018, quando através do Decreto nº 9.396³⁷, de 30 de maio de 2018, foi atualizado os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família, cujo valores dos benefícios são os praticados na atualidade:

- I- Benefício básico, no valor mensal de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais);
- II- Benefício variável, no valor mensal de R\$ 41,00 (quarenta e um reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 205,00 (duzentos e cinco reais) por família;
- III- Benefício variável vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 48,00 (quarenta e oito reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 96,00 (noventa e seis reais) por família.

A Proposta de Emenda à Constituição-PEC 200/2019, de autoria dos deputados, Tabata Amaral, Felipe Rigoni e outros, acrescenta o inciso VI e parágrafo único ao art. 203 da Constituição Federal, para assegurar a garantia de transferência de renda a unidades familiares em situação de pobreza e de extrema pobreza, leia-se, assegurar que o benefício prestado pelo PBF seja garantido na Constituição, como é o BPC. A admissibilidade da mesma já foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara. Ainda falta concluir os demais trâmites regimentais até chegar à aprovação ou não. Em sendo aprovada, ocorrerá alterações em dispositivos legais do PBF.

Outro documento, o Projeto de Lei (PL) nº 6072/2019, também da Deputada Tabata Amaral e outros, apresenta a justificativa de ampliar o alcance do programa Bolsa Família, atualizar seus valores, entre outros aperfeiçoamentos do programa. Nesses termos, as ementas falam por si mesmas. Observar que existe um foco, interesse sobre o PBF, que se materializam entre outros, nos dispositivos que acabamos de citar e no momento se encontram em tramitação na Câmara dos Deputados.

Em 2020, em decorrência da crise epidemiológica provocada pelo coronavírus, medidas assistenciais foram instituídas pelo governo federal em resposta à Covid-19, mas que alteraram o decreto de 2004. Através da Lei nº 13.982/2020 e respectivo decreto foi instituído o Auxílio Emergencial destinado a cobrir três grupos: beneficiários do Bolsa Família; não beneficiários do Bolsa Família inscritos no Cadastro Único até 20 de março de 2020; e cidadãos não inscritos no Cadastro Único.

Nesses termos, Lei, decreto e Medida Provisória, respectivamente, em alguma medida incidem sobre o marco legal e os beneficiários do PBF, considerando o benefício mais vantajoso para a família, a ser recebido apenas nesse período.

³⁷ Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018. Ementa: Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família.

O governo Bolsonaro publicou a Medida Provisória 898/2019³⁸, determinando o Abono de natal ou décimo terceiro do Programa Bolsa Família. Pagamento em dobro no mês em dezembro 2019. O referido pagamento ocorreu apenas em dezembro de 2019, pois a medida provisória o circunscreveu apenas a 2019, poderia ter sido reeditada, o que não ocorreu dentro do prazo regimental que foi até março de 2020. O congelamento do gasto público foi a justificativa dada pelo governo de não ter solicitado ao Congresso a aprovação da continuidade do pagamento da parcela do décimo terceiro.

Ainda no governo Bolsonaro, para o enfrentamento a pandemia de covid-19, foram emitidas a Medida Provisória nº 929, de 25 de março de 2020, publicada em 25/03/2020 que concedeu ao Ministério da Cidadania mais de R\$ 3 bilhões para o Bolsa família e programas de apoio à Assistência Social. Outro documento, a Medida Provisória nº 988, de 30 de junho de 2020, publicado em 01/07/2020, que anuncia crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 101.600.000.000,00 para inclusão social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas.

A Portaria Interministerial nº 102, em 07 de abril de 2016, instituiu o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP. A subscrevem, Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, Ministro de Estado da Fazenda, Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República-Substituta, Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.

O referido Comitê foi composto por representantes dos Ministérios que o instituiu e de membros de instituições convidadas. Os Ministros de Estado, no uso das atribuições que lhes conferem os incisos I e IV do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, e considerando o disposto no Decreto de 5 de outubro de 2015, que institui a Comissão Especial de Reforma do Estado, resolveram: Art. 1º Fica instituído o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP, com o objetivo de: I - aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal para que alcancem melhores resultados; e II - aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público.

Um fato interessante que incidiu sobre o PBF diz respeito a Portaria Nº 13.474, de 02 de junho de 2020, do Ministério da Economia, nela encontra-se, “Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor da Presidência da República, crédito suplementar no valor de R\$

³⁸ Medida Provisória 898/2019.EMENTA: Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. O pagamento do Abono de Natal ou Décimo Terceiro do PBF, foi uma decisão política para cumprimento de promessa de campanha que alterou o desenho do mesmo.

83.904.162,00, para reforço de dotação constante da Lei Orçamentária vigente” (BRASIL, 2020).

A referida portaria transferiu recursos do PBF, a favor da Comunicação Institucional da Presidência da República. Os recursos eram da rubrica “Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004). Na Região Nordeste”. Os termos da Portaria por si só se auto explica.

Em decorrência da mesma Portaria Nº 13.474/20, em 05/06/2020, os Estados do Nordeste prejudicados pedem ao Supremo Tribunal Federal - STF que restabeleça os recursos transferidos do Bolsa Família. Procuradores afirmam que região é prejudicada nos repasses. O governo federal respondeu que remanejou R\$ 83,9 milhões para comunicação porque auxílio o emergencial de R\$ 600,00 reduziu pagamento do Bolsa Família.

Encontra-se no site de notícias do STF que o Ministro Marco Aurélio, deferiu liminar na Ação Cível Originária (ACO) 3359, proposta por sete estados (Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte). Determinou o Ministro que o Governo Federal suspenda os cortes no programa Bolsa Família enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Coronavírus. E que, “quando a situação estiver normalizada no país, a liberação de recursos para novas inscrições no programa deverá ocorrer de maneira uniforme entre os estados da Federação, sem qualquer tipo de discriminação”. A ser cumprido.

Assim, o deferimento da liminar traz ainda a recomendação de que não se pratique discriminação relativa a liberação de recursos entre os Estados que devem ser tratados dentro de critérios de uniformidades. Contudo, em que pese a recomendação, o evento é apenas uma das muitas demonstrações da diferença de tratamento entre as regiões do país. Frente a reações dos governadores e de parlamentares, a transferência de recursos foi suspensa, sendo revogada pela Portaria Nº 13.866, de 9 de junho de 2020.

A Portaria nº 330, de 18 de março de 2020, publicada em 19/03/2020, determinou que os inscritos no Cadastro Único que recebe o Bolsa Família ou BPC vai ter o benefício garantido, sem bloqueio, cancelamento ou exclusão de pagamentos por 120 dias.

A Portaria Nº 427, DE 29 DE JUNHO DE 2020, publicado em 30/06/2020, postergou em 60 dias, a contar do fim do prazo estabelecido pela Portaria nº 330/2020 do Ministério da Cidadania, a retomada do cronograma de bloqueio de pagamentos e de suspensão de benefícios estabelecidos na Portaria nº 631/2019 do Ministério da Cidadania.

No documento, Brasil 2016-2018 (BRASIL, 2018), o governo Temer informa que nesse período o Ministério do Desenvolvimento Social cancelou cerca de 7,5 milhões de benefícios

do Programa Bolsa Família e inscreveu outros 6,5 milhões e que a partir de agosto de 2017, tinha zerado a fila de acesso ao benefício.

Sobressai da informação uma contradição visível, fila de espera não é zerada ao cancelar acesso de família ao benefício, ao contrário, pois as famílias desligadas passam a integrar a fila de espera, só não as que foram consideradas como prestadoras de falsas informações. Vale a reflexão, que a falsa informação alegada, diz respeito ao que pode ter acontecido no período de 02 anos, ou seja, a renda per capita declarada na ocasião do cadastramento pode ter mudado, aumentado em função de algum componente da família antes desempregado ter conseguido uma atividade remunerada ultrapassando a renda per capita exigida, mesmo que tenha aumentado em míseros reais em um período de curto prazo.

As medidas administrativas de averiguação, passam necessariamente por suspensão e desligamentos temporários para confirmar ou não o desligamento. A exclusão da base de dados só é definitiva em sendo informações alegadas como falsas, mas sendo por suspeição de descumprimentos de certas condicionalidades como frequência escolar ou vacinação pode ser revertida caso tenha havido engano. E se for aumento da renda, a bibliografia (CUTRIM, 2019) refere que este aumento se mantém por curto prazo, no caso, o cadastro se mantém e a família oportunamente se voltar a ter a renda exigida comprovará a mesma buscando ser inserida novamente.

Por fim, as alterações identificadas sejam positivas ou negativas são decididas em instâncias distanciadas do controle social, os beneficiários têm pouco ou nenhum acesso e influência. No caso de medidas administrativas de suspensão, desligamentos, exclusão são justificadas como cumprimentos dos critérios do programa e da disponibilidade do orçamento existente.

As restrições orçamentárias, financeiras, observa-se, comumente estão acompanhadas de restrições morais. A respeito dessas restrições por parte do executivo, a bibliografia apontou intensificação que no período coincide com a execução do NRF, isso leva a inferir sobre uma espécie de naturalização da fila de espera.

De acordo com a pesquisa, o programa tem uma dinâmica de inclusão e exclusão de famílias. Trata-se de mais um aspecto das alterações já mencionadas acima, que são alterações mensais relacionadas ao cumprimento das condicionalidades e sobre elas também já tendo sido falado antes, para uma áurea moral.

Concluindo a análise das alterações encontradas, a reflexão que se faz a partir do exposto até agora, é que os aspectos elencados têm peso e se rebatem sobre o programa expressando o crescente desmonte da proteção social como um todo e que a proteção social

viabilizada através do PBF ao corresponder um valor diminuto, básico, de R\$ 89,00, não dar conta da reprodução material e social mínima de uma família.

Portando, frente a essa constatação, concordamos com reivindicações e propostas existentes de aprimoramentos no programa, destacamos as de aumento do valor do benefício e do fim das condicionalidades. Entretanto, embora não sendo a proteção que efetivamente atende as necessidades das famílias é a proteção que se tem, que deve ser aprimorada e de pronto continuar existindo garantindo os direitos de cidadania.

4.1.5. Em que medida o Novo Regime Fiscal contribui para o crescente desmonte da proteção social do PBF.

Iniciar dizendo que a pesquisa demonstrou que o desmonte da proteção social não se restringe apenas ao PBF. É um processo de destruição que avança no tempo. Consideramos que o avanço do desmonte traz sérias consequências, frente a uma realidade de mais de 14 milhões de famílias beneficiárias, excluídas do processo produtivo formal em sua grande maioria. São esses os números subnotificados (embora explorados na mídia pelo governo) da pobreza e extrema pobreza no país atendido pelo PBF.

Nesse sentido, em função do isolamento social decorrente da pandemia de covid-19, frente a recomendação das pessoas ficarem em casa para não se contaminarem e não contaminar a família e as atividades econômicas e sociais foram suspensas, de abril a agosto de 2020, mais de 14.000.000 de atendimentos mensal foram realizados, entre beneficiários e não beneficiários. Nesse período, foram acrescidos ao PBF, desempregados e trabalhadores sem carteira assinada que realizavam determinadas atividades e denominados de autônomos, portanto, pessoas cadastradas ou não no Cadastro único.

Assim, no momento da crise sanitária, a ação de proteção social viabilizada pelo Programa foi ampliada a contragosto do governo federal, incorporando os trabalhadores que precisaram e continuam precisando de proteção social. A constatação levou a reflexão que a pandemia, a omissão e o negacionismo de Bolsonaro revelaram que os brasileiros só contaram com a proteção social já existente no país, o Sistema Único de Saúde e o Programa Bolsa Família, um e outro, criticados desde que foram instituídos.

Portanto, considerou-se pertinente o propósito de investigar e refletir em que medida se dar o processo de desmonte da proteção social efetivada pelo PBF, decorrente da implementação do Novo Regime Fiscal. Considerando os dados da pesquisa, refletimos que na atualidade, o desmonte se dar na medida do congelamento do gasto das despesas primárias do

governo por 20 anos acarretando consequências na seguridade social como um todo e particularmente na Assistência Social e na proteção social via PBF que cobre mais de 14 milhões de pobres e extremamente pobres do país.

O desmonte se dar na medida em que o congelamento estagna o acesso a proteção social demandada e deixa de atender pessoas em condições de pobreza e extrema pobreza em números cada vez mais crescente, diante do desemprego, diante da pandemia, diante da fome. Assim como, o desmonta se dar na medida em que não permite realizar proteção social a ser prestada ao trabalhador em condições de desemprego estrutural crescente. O desmonta se dar devido a proteção social, não cobrir todas as famílias que sofrem os agravos da pandemia de COVID-19, doença infecciosa causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), que vem ampliando a desestruturação social no país.

Ao analisar o desmonte da proteção social, nesse processo destacamos a questão, apesar da existência de críticas históricas ao programa e do crescente desmonte da proteção social, o PBF é mantido mesmo que a rédeas curtas, com valores irrisórios pelos sucessivos governos. Constatação que leva a reflexão sobre significados da manutenção do Programa Bolsa Família em conjuntura de avanços do Estado social mínimo, neoliberal, ou seja, em tempos de mais agravos e mais desmontes da proteção social.

Nesse sentido, a reflexão dos achados é que se trata menos de uma resposta e mais uma tendência, a de manter o programa não se sabe por quanto tempo. Pela importância de sua finalidade, pelo custo/benefício considerando o tamanho da cobertura, pelo peso da decisão de extinguir um programa com tão extensa cobertura existente há dezoito anos. Os dados disponíveis apontam mais para a tendência da implantação de outro programa com ou sem continuidade do PBF.

Nesse sentido, o programa se tornou a mediação necessária entre reprodução material/social e o Estado social mínimo, neoliberal, que gere os recursos do fundo público e no caso, o utiliza menos do que o necessário com a reprodução material/social dos que vivem do trabalho e muitos não têm acesso ao trabalho de que necessita para sobreviver, mas o que consome é tributado também contribuindo com o fundo público.

Desse processo sobressai contradições que merecem serem refletidas, destacamos que a discussão passa pela reflexão do valor do benefício, das condicionalidades e garantia de acesso ao fundo público para investir na proteção social

Prosseguindo com a discussão dos significados da manutenção do Programa em tempos de avanços neoliberal e desmonte da proteção social, sobressai da pesquisa que embora mantido até o presente momento, sobre o programa continua muita tensão e embates, particularmente,

no campo dos adversários políticos e parte da sociedade. Outra parte sofre com o avanço do neoliberalismo e se encontra fortemente fragilizada com os ataques e desmontes da proteção social.

Nesse sentido, já dissemos anteriormente que parlamentares também tem foco no programa, acrescentamos que nesse campo há críticos e defensores do congelamento de gastos, da partilha acarretando menos fundo público para o social. Mesmo quem declara está no “campo liberal na economia”, como se auto apresentou Rodrigo Maia, Presidente da Câmara dos Deputados, em 2020, que em pronunciamento no plenário interpelou o Presidente da República, responsabilizando-o, pela não expansão do Bolsa Família em tempos de epidemia e congelamento de gastos.

Os termos do discurso de um representante do campo da economia liberal, ferrenho defensor do NRF, ao sair em defesa de captação de recursos para o PBF, desde que não fira as regras do congelamento do gasto público.

Se hoje o presidente [da República] não consegue promover uma melhora do Bolsa Família ou uma expansão do Bolsa Família para esses milhões de brasileiros que ficarão sem nada a partir de 1º de janeiro [de 2021], a responsabilidade é exclusiva dele. Tem um governo liberal na economia, mas não tem coragem de implementar essa política dentro do governo e do Parlamento. [que] fez várias sugestões em setembro para destinar recursos para a expansão do Bolsa Família. Se o presidente tivesse tido coragem, poderíamos estar discutindo hoje o décimo-terceiro e a expansão do auxílio emergencial. A visão da esquerda é diferente da nossa, mas mesmo no nosso campo [liberal da economia] fizemos muitas propostas. Queremos construir as condições para melhoria da transferência de renda para as atuais famílias e para as famílias que precisam de recursos na crise (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2020).

No campo liberal da economia, nele se supõe não existir amadores e amadores certamente não foram os que antecederam e tão pouco Rodrigo Maia ocupante de alto cargo no parlamento, muito provavelmente, todos tiveram e parece ter um olhar aguçado, atento, para mensurar o tamanho do desgaste político de extinção de um programa com tamanha cobertura e nenhuma alternativa.

Assim, para não desconsiderar a reprodução social de milhões de famílias que tem apenas garantido para sobreviver, enquanto não é desligada, o benefício básico de R\$ 89,00, família sem filhos. E nem tampouco desprezar o tamanho real do fundo público existente, do que é mobilizado pelo Estado para financiar o programa, que por um lado se configura no enfrentamento da pobreza e extrema pobreza e por outro, repercute na dinamização do mercado. Assim como, não desprezar a parte disponível desse fundo público sempre cobiçada e à disposição do campo econômico e político, tudo isso leva a compreensão de que tem influenciado a favor da manutenção do programa até o momento.

Mesmo para os do campo liberal da economia, cuja concepção é de menos Estado e satisfação das necessidades no mercado, se infere ser praticamente impossível desconhecer podendo até se ignorar os números da concentração de renda no país.

A concentração da renda tem histórico de ser alta no Brasil. Conforme o Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas, 2019, o Brasil estava em segundo lugar em má distribuição de renda, **atrás apenas do Catar (29%)**, quando analisado o 1% mais rico. No Brasil, o 1% mais rico concentra 28,3% da renda total do país. Ou seja, quase um terço da renda está nas mãos dos mais ricos. Já os 10% mais ricos no Brasil concentram 41,9% da renda total (ONU, 2019).

Considerar ainda que a manutenção histórica dessa concentração de renda tão alta, vem gerando consequências severas, que se expressam nos números da pobreza e extrema pobreza, não sendo característica apenas do Brasil, mas também da região da América Latina.

En 2019, se proyecta un aumento de la pobreza y la pobreza extrema en el agregado regional, las que llegarían a tasas del 30,8% y el 11,5%, respectivamente. De confirmarse estas estimaciones, en 2019 habría 27 millones más de personas pobres que en 2014; peor aún, de ellas 26 millones se encontrarían en situación de pobreza extrema (CEPAL, 2019, p.18).

Observar que os dados informados acima são dados agregados dos países da América Latina e Caribe, que expressam crescentes taxas de pobreza e extrema pobreza e que ainda não contemplam dados da epidemia sanitária mundial, na nossa região, os registros encontrados referem aos primeiros meses de 2020.

El desafío social en tiempos del Covid-19, En línea con el aumento de la pobreza y la pobreza extrema, también aumentará la desigualdad en todos los países de la región. La CEPAL proyecta incrementos del índice de Gini de entre el 0,5% y el 6,0%. Una vez más, los peores resultados se esperan en las economías más grandes de la región. Esto representa un retroceso respecto a los esfuerzos de la región en la década de 2000, cuando por primera vez en su historia se cambió la tendencia de la desigualdad y se aprendió que avanzar en la igualdad tenía resultados muy positivos en la lucha contra la pobreza (CEPAL, 2020, p. 3).

Frente aos dados crescente da pobreza e extrema pobreza, a Cepal estimou o crescimento da desigualdade se expressando no coeficiente de Gini entre 0,5% e 6,0% retratando os primeiros meses da epidemia por covid-19, referentes aos primeiros meses de 2020 na região.

Desigualdade social criadora do pauperismo, da pobreza e extrema pobreza, fenômenos que expressam a questão social. A política social disponibilizada pelo Estado social brasileiro para o enfrentamento da questão social de maior expressividade e cobertura no campo da proteção social da Assistência, nos tempos atuais, é o PBF.

A reflexão final que se faz sobre significado da manutenção do PBF em conjuntura de desmonte da proteção social, é que se dar tanto pelo viés do politicamente correto como de ser temerário extinguir o programa sem ao menos substituí-lo, colocar outro no lugar, diante do tamanho da desigualdade social reinante no país. Consideramos que às causas elencadas podem se somarem outras, mas as mesmas têm peso na manutenção do PBF no tempo.

CAPÍTULO 5

5.1. Uma experiência estadual autodenominada de transferência de renda: o Programa Nota Fiscal Solidária, ação do governo de Pernambuco de concessão de um valor extra, complementar ao benefício do Programa Bolsa Família.

A ação do governo de Pernambuco, Programa Nota Fiscal Solidária - NFS, foi instituído pela Lei Nº 16.490, de 03 de dezembro de 2018. Iniciativa com a finalidade de reforçar a renda das unidades familiares já beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

Em 11 de outubro de 2019, foi instituída a Lei nº 16.668, alterando redação de alguns artigos da Lei nº 16.490, de 3 de dezembro de 2018, que instituiu o Programa Nota Fiscal Solidária – NFS. Entre outras alterações, foi acrescentado ao art. 1º, o Parágrafo único. “O Programa instituído no *caput* poderá utilizar, no âmbito de sua divulgação, também o nome Programa de Transferência de Renda a Famílias”.

O Decreto nº 48.566 de 23/01/2020, regulamentou a Lei 16.490, de 3 de dezembro de 2018, que instituiu o Programa Nota Fiscal Solidária, também denominado Programa de Transferência de Renda a Famílias (PE-SDSCJ, 2020).

Encontrou-se no Art. 2º da referida Lei - Fica concedido o pagamento anual dos seguintes benefícios financeiros às unidades familiares beneficiárias do Programa instituído no art. 1º: (NR), de conjunto dos incisos e parágrafos se destacou:

I - montante equivalente ao último valor recebido no ano anterior por meio do referido Programa federal; e (NR)

II - montante equivalente ao resultado da aplicação do percentual de 5% (cinco por cento) sobre o valor da aquisição, neste Estado, de alimentos, botijão de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP, medicamentos, vestuário, calçados e produtos de higiene pessoal e limpeza. (NR)

§ 1º A soma dos benefícios financeiros previstos nos incisos I e II do *caput* é limitada a R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por ano. (NR)

§ 2º Para efeito do cálculo e pagamento dos benefícios financeiros, devem ser considerados os seguintes períodos de referência (NR). (PE, 2020, s/p).

A seguir, quadro demonstrativo das famílias beneficiadas pelo 13º do Bolsa Família de PE, de fevereiro a agosto de 2020.

QUADRO 2 - Famílias beneficiadas pelo 13º do Bolsa Família de Pernambuco.

Mês/ano	Nº de famílias inscritas no Cadastro Único	Nº de famílias inseridas no Programa Bolsa Família	Nº de famílias beneficiárias do 13º do BF-PE	Valor mensal repassado (R\$)	Valor (R\$) médio do benefício
Fevereiro/2020	1.968.937	1.125.049	381.789	49.767.735,00	130,35
Março/2020	1.984.076	1.103.079	396.396	51.576.879,00	130,11
Abril/2020	1.990.575	1.175.433	392.808	50.966.229,00	129,75
Agosto/2020 (Folha residual)	2.022.029	1.176.352	19.302	2.295.972,27	118,95
		Total	1.190.295	154.606.815,27	129,89
Valor total geral repassado até o momento: R\$ 154.606.815,27					

Fonte: PE-SDSCJ (2020)

Segundo o PE-SDSCJ (2020), o pagamento da 13ª parcela Bolsa Família de Pernambuco referente ao ano de 2019, foi pago a partir de fevereiro de 2020, distribuído em três lotes de acordo com o mês de nascimento dos responsáveis familiares, acrescido de mais 01 um lote extra, referente a folha Residual para as famílias que tiveram o cadastro único, Programa Bolsa Família regularizado durante o período de apuração.

O Décimo do Bolsa começou a ser discutido na campanha de 2018, por ocasião da eleição de presidente da república, quando o então candidato Bolsonaro, como promessa de campanha, anunciou se eleito fosse, já em 2019, iria pagar o 13º do Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, coincidência à parte, o programa Décimo Terceiro do Bolsa de Pernambuco foi instituído por lei em 03 de dezembro de 2018, pós eleição. O governador de Pernambuco e Jair Bolsonaro disputaram o ineditismo ou a paternidade³⁹ da iniciativa, o que levou na ocasião a troca de farpas entre os dois governos.

Nesse processo, o 13º do Bolsa Família federal foi pago em 2019 e não foi pago em 2020. Segundo publicação oficial, o governo federal pagou duas parcelas de igual valor no mês de dezembro.

³⁹ Segundo a Folha Online, de 18/12/19, [...] A iniciativa, no entanto, gerou uma briga por paternidade. Em sua rede social, em outubro último [2019], o presidente Jair Bolsonaro acusou o governador de Pernambuco de "desonestidade", chamou o socialista de "espertalhão da vez" e disse que o povo "reage bem às mentiras" ao exibir vídeo de um morador de Toritama questionando outdoor do Governo do Estado sobre o tema. [...] Paulo cuidou de fazer uma prestação de contas das datas, registrando que apresentou proposta em agosto de 2018, enquanto Bolsonaro só o fez "mais de 40 dias depois". <https://www.folhape.com.br/politica/e-uma-briga-idiota-diz-sileno-sobre-13-do-bolsa-familia/125507/>

Na contemporaneidade, a iniciativa, a ação pernambucana e a do governo federal, embora politicamente semelhantes, por ambas se tratarem de um benefício monetário, tem diferenças entre uma e outra. Primeiro, o pagamento do 13º do Bolsa Família federal foi em dezembro de 2019 e considerou o mesmo desenho do programa e o valor pago do décimo foi igual ao da parcela mensal.

No caso do Décimo Terceiro do Bolsa Família de Pernambuco, a concessão do benefício vem se efetivando de forma diferente. Ou seja, "benefício financeiro em dinheiro, na forma de uma única parcela no valor de até R\$ 150,00, sendo este o valor máximo, parcela única adicional ao benefício do Governo Federal para todas às famílias beneficiárias do Estado de Pernambuco" (PE/SDSCJ, 2019).

Contudo, para receberem, as famílias precisam adquirir produtos e exigirem a Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica – NFC, com o registro do número de Cadastro de Pessoa Física – CPF, processo descrito (em folder) nos termos do PE/SDSCJ, 2019),

Nos casos de recebimento de valor **abaixo** de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), a família receberá o mesmo valor do benefício do Bolsa Família podendo aumentar o valor do benefício até R\$150,00 a partir de aquisição⁴⁰ com o registro do número de Cadastro de Pessoa Física – CPF em Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica – NFC-e de **produtos** relativos ao Programa 13º do Bolsa Família de Pernambuco. **5%** do valor total das aquisições serão revertidos em **crédito financeiro** que comporá o benefício a ser recebido pela família no final do período de apuração, até o limite de R\$ 150,00 (PE/SDSCJ, 2019).

Nesse sentido, a Secretaria demonstrou através de exemplos, fórmulas e cálculos como se define o valor do benefício a ser pago a cada família, que se encontram demonstrados nos folders em anexo.

Exemplo 1. A família recebe R\$89,00. Cálculo: valor máximo – valor recebido) *100/5.
 $R\$ 150 - R\$ 89,00 = R\$ 61,00 * 100/5$. Valor a ser registrado em notas no período de apuração: R\$ 1.220,00.

Exemplo 2: Família recebe R\$ 128,00. Cálculo: (valor máximo – valor recebido) *100/5
 $R\$ 150 - R\$ 128,00 = R\$ 22,00 * 100/5$. Valor a ser registrado em notas no período de apuração: R\$ 440,00.

Exemplo 3: Família recebe R\$ 210,00. Valor previsto de benefício: R\$ 150,00. Valor a ser registrado em notas no período de apuração: R\$ 0,00.

⁴⁰ Produtos relativos ao 13º do Bolsa Família de Pernambuco: Produtos alimentícios, gás de cozinha, vestuário, calçados, material de limpeza, higiene pessoal e medicamentos. Fonte: SDSCJ/folder – décimo terceiro do bolsa família.

Isso posto, a ação efetivada mobiliza recursos da arrecadação fiscal provenientes da compra de produtos adquiridos pelas próprias famílias beneficiárias que se reflete no fortalecimento da econômica local, característica consolidada já no Programa federal.

Considerando que a aquisição comprovada de mercadorias é critério para o acesso ao benefício, então leva ao pressuposto, que todo esse processo se dar a baixo custo já que vem da tributação do que é comprovadamente adquirido. E por se tratar de uma ação que ocorre uma vez por ano e considerando o valor disponibilizado, pressupõe-se, ser importante mensurar a efetividade da ação na melhoria da situação de pobreza dos beneficiários.

No entanto, o desenho do programa demonstra não ter estrutura de um programa de transferência de renda, pois o benefício é viabilizado uma vez por ano. Essa característica por si só não apresenta as condições base de um programa de transferência direta de renda, mas de uma doação, uma ação social legítima e necessária.

Outro aspecto, é sabido que existe fila de pobres cadastrados a espera de ser elegível, pois no cadastro único estão inscritos milhares de cidadãos necessitando de acesso a benefício de transferência de renda, seja o programa federal ou em outro, então seria muito importante assegurar a inserção dos “sobrantes” do Cadúnico no programa estadual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado abrangeu um período de severa convulsão política e social, situação que no início da pesquisa denominamos de período de crise econômica, política e institucional, a pesquisa mostrou a existência sim de crise econômica, política, mas que o institucional referido, se tratava dos aparelhos de Estado, a suprema corte, o ministério público, as polícias em particular, a federal, os quais compuseram uma concertação de forças que juntas, efetivaram um protagonismo muito particular no período.

O estudo mostrou que esse processo impactou toda dimensão social e apontou para o avanço do capitalismo neoliberal e para o Estado social cada vez menor, este e os capitalistas neoliberais, gestaram e implementaram contrarreformas sociais as mais severas.

Conforme visto, no período estudado, o país já estava às voltas (o que há muito já era favas contadas) com um processo de crise ou convulsão, reação motivada não somente pela severidade e reflexos entre nós, de uma forte crise econômica mundial. Mas, particularmente, pela intensa disputa de poder político que finalmente se escancarou tendo como gota d'água, determinadas medidas tomadas na gestão governamental da crise econômica, (faltou combinar

as medidas a serem tomadas com os ultraneoliberais). O que provocou interferência ou inflexão ainda que temporária, no processo de avanço da acumulação, ou seja, feriu os interesses dos capitalistas com sede de lucros.

Já visto antes, no ninho da crise econômica e política, ocorreu articulação de forças na disputa pelo poder, participaram também os aparelhos de Estado e a mídia tradicional com papel significativo, tendo como pivô interesses políticos e econômicos contrariados, resultando em um impeachment, um governo esdrúxulo, reformas e decorrente um ajuste fiscal que beira a insanidade, instituído por uma emenda à Constituição.

Ao fim, a emenda considerada por muitos inconstitucional, foi aprovada pela maioria dos congressistas. Portanto, crise do capital, briga pelo poder político e pela alta dos juros, salvaguardando os interesses dos capitalistas, resultou no novo regime fiscal que está desmontando cada vez mais a seguridade, a proteção social do país.

Processo que envolve muitas dimensões, ou seja, no capitalismo não há impedimento para investir na produção e ao mesmo tempo no sistema financeiro em busca de lucros. Sem impedimentos, a busca de lucros leva a disputa pelo fundo público formado pelo trabalho excedente, apropriação da mais valia e pelo trabalho necessário, via tributação do consumo, altamente regressiva atingindo fortemente os trabalhadores.

O fundo público formado em grande parte com recursos provenientes da classe trabalhadora, vem sendo crescentemente disputado pelos capitalistas. Nesse sentido, se vê os recursos do fundo público migrando das políticas públicas de proteção ao trabalhador para pagamento de dívidas públicas e remuneração do capital financeiro. Tudo isso, leva a considerar que a disputa pelo fundo público contribui para a instalação de crises, como a que tratamos nesse estudo e até derruba governo que se ponha a promover inflexões nos ganhos dos capitalistas.

A emergência e crescente importância do fundo público no processo de acumulação capitalista e desmonte do sistema de proteção brasileiro (FERREIRA, 2019), tem início na década dos anos 1970, a partir daí ocorreram mudanças no processo de produção, que provocou avanço tecnológico e diminuição de barreiras à livre circulação do capital e vem ocorrendo a migração e interligação entre capital do setor produtivo com a esfera das transações financeiras.

Tal e qual analisado por Ferreira (2019)

Desde então, primeiro através da dívida externa e, posteriormente, através de todo o sistema da dívida pública, notadamente a partir da segunda metade dos anos de 1990, o fundo público tornou-se alvo privilegiado do processo de acumulação, necessitando

para isso um conjunto de decisões nas esferas monetária e cambial, por meio das quais se impõem políticas de austeridade, de ajuste fiscal permanente, de modo a assegurar a manutenção da taxa de acumulação do capital rentista ancorada nos papéis públicos, aquilo que os porta-vozes dos mercados financeiros chamam de “sustentabilidade da dívida pública”. Frente as essas engrenagens, como assegurar direitos sociais, pleno emprego e melhorias reais na distribuição de renda sem a adequada garantia de investimentos nessa direção? (FERREIRA, 2019, p. 276).

Concordamos com o autor e acrescentamos, como assegurar direitos e proteção social, emprego e melhorias reais na distribuição de renda com um congelamento de gasto por longo 20 anos? Em consequência, a proteção social brasileira enquanto responsabilidade do Estado, não resta dúvida, se encontra em franco desmonte que vem se acentuando a cada dia de vigência da lógica de acumulação do capitalismo (ultra)neoliberal e de forte restrição de gastos público.

O estudo mostrou que o desmonte atual das políticas sociais, das proteções sociais é determinado, imposto, pela lógica de acumulação do capital e se dar, entre outros, através de políticas de ajuste fiscal, das reformas do Estado.

Mostrou também que a reforma fiscal em decorrência da implementação do Novo Regime Fiscal, instituído contraditoriamente pela Emenda Constitucional nº 95/2016, mas não somente, intensificou o processo de desmonte da proteção social como um todo e também da ação do PBF, pela via do congelamento de gastos. Portanto, a Constituição sofreu alterações para operar retrocessos sociais e não foram consideradas inconstitucional.

O caso do Novo Regime Fiscal, é uma temeridade a integridade da cidadania, por se tratar da aplicação por 20 anos de uma severa medida de ajuste de gasto cuja variação está restrita a inflação do ano anterior, mesmo que haja crescimento da receita. A estimativa é que o reajuste com base na inflação diminuirá a efetivação das ações previstas, a não ser que haja reversão do referido ajuste, no momento sem nenhuma sinalização a respeito.

Estudos de impactos apontaram para o avanço da desestruturação das políticas sociais como a da saúde, da educação, da seguridade social, em particular, das ações de proteção social viabilizada pela política de Assistência Social como a do PBF, assim como, o desligamento de famílias do Programa Bolsa Família. Ou seja, o NRF aprofundou o desmonte que já vinha ocorrendo na proteção social brasileira atingindo sobremaneira os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Com o agravante da pandemia, mais trabalhadores pobres e em condições de extrema pobreza, vem demandando atendimento pelo PBF e passam a integrar uma fila de espera já existente.

Vimos no transcorrer dessa exposição, a análise do que representa 20 anos de contenção de gasto sobre o sistema de seguridade social, os números negativos do desmonte da proteção social efetivada pela Assistência Social e PBF, em decorrência do NRF.

Foi visto também, que o marco legal que instituiu o PBF ao definir sua finalidade, de enfrentamento a pobreza e extrema pobreza, atrelou o programa a outras políticas, programas e ações, para fins do alcance dessa finalidade tão abrangente. Ou seja, ao programa cabia o papel de articulador entre as demais políticas e ações para alcance dos fins propostos. Entretanto, as políticas e o programa estão sendo desmontados. As políticas estão sem estrutura para atender as demandas que lhe são próprias e o programa não pode ultrapassar o orçamento definido.

Vimos que tem sido crescente o ataque do capital financeiro ao fundo público, as políticas sociais e seus respectivos programas e ações vem se restringindo e estão à deriva em tempos de congelamento público. E a previsão não é otimista, pois com o avançar do congelamento por 20 anos sobre as políticas, a tendência é ocorrer um processo de priorização das políticas, noutras palavras, poderão disputar recursos entre si.

Relativo as políticas sociais executadas pelo então ministério de desenvolvimento social e agrário, do governo Temer, (hoje Ministério da Cidadania, governo Bolsonaro) a respeito de priorização entre políticas devido ao ajuste fiscal, **vimos a estimativa de impactos no financiamento da assistência social e de suas ações**, na análise de Paiva *et al* (2016),

Frente às perdas para o financiamento da política de assistência social nas próximas duas décadas, com a vigência do NRF, poderá ser da ordem de **R\$ 868 bilhões**. [...] Fica explícito, portanto, que a probabilidade das políticas da assistência terem que ser revistas [...] aumenta a cada ano, o que implicaria numa priorização de determinadas políticas em detrimento de outras, forçando, no limite, a extinção de programas [...] para se adequar ao limite da área” (PAIVA *et al.*, 2016, p.13).

Observar que os autores alertam para uma possível necessidade de priorização entre políticas, decorrente do nível dos agravos do ajuste fiscal.

Sendo o Novo Regime Fiscal uma medida que vem acelerando o desmonte da proteção social efetivada também pelo PBF, ainda que seja através de um benefício monetário de valor mínimo, questionável, frente a desigualdade social, aumento do desemprego, pobreza e extrema pobreza, expressões que configuram a questão social, tão séria entre nós, nesses termos, a avaliação que se faz é de que, a decisão em pôr fim ao mesmo representaria riscos que o Estado social mínimo brasileiro ainda não decidiu correr, embora reiteradamente expresse a ameaça.

Contudo, apesar das perdas de recursos geradas pelo NRF a cada ano por 20 anos sobre a Assistência e o PBF, tem sido garantida a manutenção do Programa Bolsa Família até que haja decisão pela permanência ou pela solução de continuidade. Caso o programa venha sofrer solução de continuidade, a tendência que se vislumbra é de que a proteção social brasileira de maior cobertura venha sofrer abalos, a não ser que a extinção de um venha acompanhada da implementação de outro programa, no mínimo com a mesma cobertura.

Consideramos, finalmente, que a sociedade civil organizada tem um papel importante, pautar um processo de reação propositivo. Postulamos que esse protagonismo se faz necessário para propor ao Estado social mínimo aprimoramento no processo de proteção social no geral e particularmente na transferência de renda viabilizada através do PBF. Consideramos ser necessário como contraponto ao desmonte, a extinção do programa, propor uma nova estrutura para o programa, como afirmação da cidadania dos pobres e extremamente pobres.

Nesse sentido, concordamos (Soares e Sátyro, 2009), que o Bolsa Família, neste momento, não é nem totalmente um programa de geração de oportunidades nem plenamente um programa de proteção social. Será necessário que o PBF se defina como um ou outro tipo de programa, pois corre o risco de frustrar ambos os objetivos se tal decisão não for tomada.

Nesses termos, consideramos ser legítimo, que setores organizados da sociedade busquem pautar na agenda parlamentar e de governo, a proposta de reestruturação/aprimoramento do PBF nos termos da Lei 10.835/2004, que instituiu a Renda Básica de Cidadania, proposta pelo senador Eduardo Suplicy e aprovada pelo Congresso, nos termos do art. 1º, refere que a partir de 2005, “a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário” (BRASIL, 2004).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Ronaldo de. **Bolsonaro Presidente: Conservadorismo, Evangelismo e a Crise Brasileira**. Novos estudos. CEBRAP, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 185-213, abril. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002019000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em 10 nov. 2019.
- ALMEIDA, Matheus de. HORITA, Fernando Henrique da Silva. Análise crítica da operação lava jato: ativismo judicial, mediação e jurisdição de exceção. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, Vol. 3 (2017), No. 6, 1631-1658.
- ANANIAS, Ricardo Alex Ribeiro; NOLASCO, Loreci Gottschalk. Análise da Emenda Constitucional N. 95, de 2016, sob a perspectiva de violação de direitos fundamentais. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ**, v. 6, n. 1, Mar.-Jun./2018, p.86-112 ISSN - 2318-7034 [On Line].
- ARAÚJO, Odília de. **A reforma da previdência social brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998**. Natal (RN): EDUFRN – Editora da UFRN, 2004.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Presses Universitaires de France, 1977.
- BARROS, Alerrandre. Desemprego sobe para 12,2% e atinge 12,9 milhões de pessoas no 1º trimestre. **Agência IBGE Notícias**, PNAD Contínua, 30 de abril de 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27535-desemprego-sobe-para-12-2-e-atinge-12-9-milhoes-de-pessoas-no-1-trimestre>. Acesso em 03 de maio de 2020.
- BARTHOLO, Letícia. PAIVA, Andrea Barreto; NATALINO, Marco; LICIO, Elaine Cristina; PINHEIRO, Marina Brito. **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à Covid-19: mudanças e desafios de implementação**. Nota Técnica nº 72. Disoc. IPEA. Maio, 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35621#:~:text=A%20presente%20nota%20t%C3%A9cnica%20tem,Bolsa%20Fam%C3%ADlia\)%20e%20Aux%C3%ADlio%20Emergencial](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35621#:~:text=A%20presente%20nota%20t%C3%A9cnica%20tem,Bolsa%20Fam%C3%ADlia)%20e%20Aux%C3%ADlio%20Emergencial). Acesso em dez 2020.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, e172129, Ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482017000200209&lng=en&nrm=iso. Acesso em 2 nov. 2019.
- BAPTISTELLA, J. C. F. **Avaliação de programas sociais: uma análise do impacto do Bolsa Família sobre o consumo de alimentos e status nutricional das famílias**. Brasília: SOF, 2012. 64 p. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/editor/resolveuid/bf629633c4393457f068ffb3d35256a9>. Acesso em nov. 2019.
- BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. – 4.ed. – São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo, Cortez, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação.** In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRANDÃO, Francisco. Maia acusa Bolsonaro de mentir sobre 13º do Bolsa Família. **Câmara dos Deputados: Agência Câmara de Notícias.** Política e Administração Pública. Distrito Federal, 18 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/717563-maia-acusa-bolsonaro-de-mentir-sobre-13o-do-bolsa-familia/>. Acesso em jan. de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 4.102**, de 24 de janeiro de 2002. Revogado pelo **Decreto nº 6.392**, de 2008. Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família Instituiu o Programa Auxílio-Gás. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.** Brasília: DF, 2017. 3ª edição.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Informe Bolsa e Cadastro nº 710. **Pagamento do Auxílio Emergencial aos trabalhadores beneficiários do Bolsa Família inicia nesta quinta (16).** Brasília: DF, 16 de Abril de 2020. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/abril/boletim_BFInforma710.html. Acesso em: jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria no 335, de 20 de março de 2020.** Estabelece medidas emergenciais na gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, em decorrência da emergência em saúde pública de importância nacional. Brasília, mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-335-de-20-de-marco-de-2020-249091352> Acesso em: 13 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.316**, de 07 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Diário Oficial da União, Brasília, ed. 67B, seção 1. Pág. 10, 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.488**, de 16 de setembro de 2020. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, que institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, ed.178A, seção 1. Pág. 1, 2020.

BRASIL. **Decreto no 8.747**, de 5 de maio de 2016. Revogado pelo Decreto nº 8.794, de 2016 que altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Brasília: DF,2016.

BRASIL. **Decreto no 8.794**, de 29 de junho de 2016. Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o

Programa Bolsa Família, e o Decreto no 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Brasília: DF, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a LEI Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família. Brasília: DF, 2004.

BRASIL. **Decreto no 7.617**, de 2011. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto no 6.214 de 26 de setembro de 2007. Brasília: DF, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 9.396**, de 30 de maio de 2018. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família. Brasília: DF, 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20**, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília: DF, 1998.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: DF, 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 93**, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, DF: 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.982**, de 2 de abril de 2020. Altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.219**, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Brasília, DF: 2001.

BRASIL. **Lei nº 10.689**, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa de Acesso à Alimentação - PNAA. Cartão Alimentação. Brasília, DF: 2003.

BRASIL. **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: 2004.

BRASIL. **Lei 10.835/2004**, de 09 de janeiro de 2003. Instituiu a Renda Básica de Cidadania. Brasília, DF: 2004

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.000**, de 2 de setembro de 2020. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: 2020.

BRASIL. Documento, Brasil 2016-2018. Governo Temer. Maio de 2016 a setembro de 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.206-1**, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação. Brasília, DF: 2001.

BRASIL. **Medida Provisória nº 898/2019**. Determina o Abono de Natal ou décimo terceiro do Programa Bolsa Família. Pagamento em dobro no mês em dezembro 2019. Brasília, DF: 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 132**, de 20 de outubro de 2003. Transformada na Lei Ordinária nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Brasília, DF: 2003.

BRASIL. **Medida Provisória nº 929**, de 25 de março de 2020. Concedeu ao Ministério da Cidadania mais de R\$ 3 bilhões para o Bolsa família e Programas de Apoio à Assistência Social. Brasília, DF: 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 988**, de 30 de junho de 2020. Anuncia crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 101.600.000.000,00 para inclusão social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas. Brasília, DF: 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Informe Bolsa e Cadastro: **Pagamentos do Bolsa Família de novembro de 2019 começam na próxima segunda-feira (18)**. Informe Nº 692, de 6 de dezembro de 2019. Brasília, 2019. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2019/novembro/boletim_BFInforma687.html. Acesso em 29-06-20.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Informe Bolsa e Cadastro: **Pagamento do Auxílio Emergencial aos trabalhadores beneficiários do Bolsa Família inicia nesta quinta (16)**. Informe Nº 710, abril de 2020. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/abril/boletim_BFInforma710.html. Acesso em maio de 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Bolsa Família: mais de 14,28 milhões de famílias recebem o Bolsa Família em agosto**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mais-de-14-28-milhoes-de-familias-recebem-o-bolsa-familia-em-agosto>. Acesso em: 22 de ago.2020

BRASIL. **Decreto no 3.877**, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, DF: 2001.

BRASIL. **Lei no 10.219**, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Brasília, DF: 2001.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241**, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, 2016. Brasília, DF: 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 200/2019**. Assegurar a garantia de transferência de renda a unidades familiares em situação de pobreza e de extrema pobreza. Brasília, DF: 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6072/2019**. Amplia o alcance do programa Bolsa Família, atualiza seus valores, entre outros aperfeiçoamentos do programa. Brasília, DF: 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Portaria GM/MC nº 68**, de 22/06/2016. Instituiu o Grupo de Trabalho Interinstitucional, com a finalidade de sugerir o aperfeiçoamento de rotinas de verificação de inconsistências e a qualificação das bases de dados do MDSA e dá outras providências. Brasília: MDSA, 22 jun. 2016. Disponível em:<http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-68-de-21-de-junho-de-2016/>. Acesso em março 2020.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 102**, em 07 de abril de 2016. Instituiu o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP. Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão. Ministro de Estado da Fazenda. Brasília, DF: 2016.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 330**, de 18 de março de 2020. Determinou que os inscritos no Cadastro Único que recebe o Bolsa Família ou BPC vai ter o benefício garantido, sem bloqueio, cancelamento ou exclusão de pagamentos por 120 dias. Brasília, MC, 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 427**, de 29 de junho de 2020. Posterga em 60 dias, a contar do fim do prazo estabelecido pela Portaria nº 330/2020 do Ministério da Cidadania, a retomada do cronograma de bloqueio de pagamentos e de suspensão de benefícios estabelecidos na Portaria nº 631/2019 do Ministério da Cidadania. Brasília, MC, 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria Nº 13.474**, de 02 de junho de 2020. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor da Presidência da República, crédito suplementar no valor de R\$ 83.904.162,00. Brasília, 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria Nº 13.866**, de 9 de junho de 2020. Revoga a Portaria Nº 13.474, de 02 de junho de 2020. Brasília, 2020.

BRASIL. **Portaria nº 631**, de 9 de abril de 2019 (SNAS / Senarc). Estabelece novos prazos para que beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) providenciem a inscrição no Cadastro Único. Brasília, 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 75 - Programa Bolsa Família**. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, agosto/2017.

CABRAL, Umberlândia. Desemprego chega a 14,4% no trimestre encerrado em agosto. **Agência IBGE de Notícias**, PNAD Contínua, 30 de outubro de 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29321-desemprego-chega-a-14-4-no-trimestre-encerrado-em-agosto>. Acesso em: maio, 2020.

CAMPELLO, Tereza. **Uma década derrubando mitos e superando expectativas**. In. CAMPELLO, Tereza. NERI, Marcelo Cortês. (Orgs.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania** Brasília: Ipea, 2014.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CARDOSO, Adalberto Moreira. **1961 - A Construção da Sociedade do Trabalho no Brasil. Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades**. 2. ed. Rio de Janeiro: Amazon, 2019.

COHN, Amélia. **As políticas de abate social no Brasil contemporâneo**. Lua Nova, São Paulo, 109: 129-160, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452020000100129. Acesso em dez. de 2020

CHAVES, Jeniffer de Paula *et al.* **Cadastro Único: um retrato das famílias de baixa renda no Brasil**. In: SILVA, Tiago Falcão. **Organizador. Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018. 530. p. p.123-154.

COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe Especial nº 3, 12 de mayo de 2020.

COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019.

CUTRIM, Robson Prado. **Bolsa Família: uma análise do cancelamento de benefícios por descumprimento das regras do Programa nos municípios brasileiros**. Dissertação. Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.

FACHIN, Patricia. A alternativa ao neoliberalismo é... romper com o neoliberalismo!" Entrevista especial com Marcelo Carcanholo. **IHU: Instituto Humanitas Unisinos**. São Leopoldo, RS, 03 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/570236-a-alternativa-para-a-economia-brasileira-e-romper-com-o-neoliberalismo-entrevista-especial-com-marcelo-carcanholo>. Acesso em: 03 de ago. 2017.

FAGNANI, Eduardo. Percepções sobre desigualdade e pobreza. O que pensam os brasileiros da política social? Resenha. **Carta Capital**, 26 de novembro de 2014.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FERREIRA, Paulo Rubem Santiago. **O impacto do superávit primário no financiamento federal da educação básica no país: 1999-2014: como garantir a educação pública de qualidade para todos?** – Recife, 2019. 295f: il. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação, 2019.

FECOMERCIO SP. **A recuperação da atividade econômica em meio à crise política, por Ricardo Amorim**. Youtube, 11 de março de 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yj8Gk4p0qGA>. Acesso em fev. de 2021.

FLEURY, Sonia. **Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. PMDB. **Uma Ponte para Futuro**. Brasília, 29 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 04 de abr. de 2020.

GHERMAN, Michael. A política anti-iluminista de Bolsonaro. **Época Revista Digital**, 03 de setembro de 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/coluna-a-politica-anti-iluminista-de-bolsonaro-23923738>. Acesso em 13 de nov. de 2019

GRANEMANN, Sara. **Estado e questão social em tempos de crise do capital**. In: GOMES, Vera Lúcia Batista. (Org.). **O avesso dos direitos: amazônia e nordeste em questão**. – Recife Ed. Universitária da UFPE, 2012, p.41-60.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 9. Ed. São Paulo, Cortez, 2005.

IBASE. **A fome é real: nota do Ibase sobre a declaração de Jair Bolsonaro**. Comunicação Ibase, 19 de julho de 2019. Disponível em: <https://ibase.br/pt/noticias/fome-e-real-nota-do-ibase-sobre-declaracao-de-jair-bolsonaro/#>. Acesso em nov. 2020.

ICHIHARA, Maria Yury *et al.* **Programa de transferência de renda condicionada e seus efeitos na saúde: impactos do Programa Bolsa Família**. - Centro de Integração de Dados e Conhecimentos para Saúde-CIDACS, Fiocruz. In: SILVA, Tiago Falcão (Org.). **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018. 530 p: il. p.315-338.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, N° 25 - 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. **Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II**. In: CAMPELO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania: Sumário executivo**. Brasília: Ipea, 2014. 87p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisas de Orçamentos Familiares - POF. 2017-2018. Primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em nov.2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. v. 1 - (jun. 2000). – Brasília: Ipea, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. (Orgs) Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013. 494 p.: gráfs., mapas, tabs.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Documento de política nº 14. O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar**. Peliano, Anna Maria T.M. (Coord.). Serviço Editorial. Brasília-DF e Rio de Janeiro-RJ. Março de 1993.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mercado de Trabalho. Conjuntura e Análise**, Brasília, abr. 2016.

JARDIM, Maria Chaves. **A crise financeira de 2008: os discursos e as estratégias do governo e dos fundos de pensão**. Dados, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 901-941, Dec. 2013. Disponível

em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582013000400006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08 de abril, 2021.

JANNUZZI, Paulo de M. *et al.* **Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas.** 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_31.pdf. Acesso em: 22 ago. de 2020.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado de Bem-Estar Social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAVINAS, L. (Coord.) *et al.* **Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social?** Rio de Janeiro: Letra e Imagem/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2014.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio. **Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil.** Revista Cadernos de Debate, v. 4, 1996.

MARSHALL, T. II. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro. Tradução: Meton Porto Gadelha. Ed: Zahar, 1967.

MARSHALL, T.H. **Política Social.** Rio de Janeiro. Ed: Zahar, 1965.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** São Paulo: Atlas; 2003.

MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre.** Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. ISSN 2359-5639.

MAUES, Antonio Moreira. **30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional.** Rev. direito GV, São Paulo, v.16, n. 1, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322020000100202&tlng=pt. Acesso em 04 fev.2021.

MELO, Hildete Pereira de. **Percepção sobre a Desigualdade e Pobreza – O Que Pensam os Brasileiros da Política Social?** Resenha. Revista da ABET, v. 13, n. 2, julho a dezembro de 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/25679/13868>. Acesso em nov. de 2020.

MELO, Renata Bezerra de. “É uma briga idiota”, diz Sileno sobre 13º do Bolsa Família. **Folha de Pernambuco**, Recife, 18 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/POLITICA/2193-E-UMA-BRIGA-IDIOTA-DIZ-SILENO-SOBRE-13O-BOLSA-FAMILIA/125507/>. Acesso em dez. 2019.

MEKSENAS, Paulo. **Considerações a Respeito do Método.** In: MEKSENAS, Paulo. **Pesquisa Social e Ação Pedagógica: conceitos, métodos e práticas.** 2 ed. São Paulo: Loyola, 2011.

MONÇORES, Eliza Alonso. **Os Elegíveis Não Cobertos: uma Reflexão Sobre o Programa Bolsa Família e a Garantia dos Direitos Sociais.** Monografia (TCC). Universidade Federal

do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Janeiro, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11422/1765>. Acesso em 2020.

MOTA, Ana Elisabete; MARANHÃO, Cesar H; SITCOVSKY, Marcelo. **As tendências da política de Assistência Social, o Suas e a formação profissional**. In: MOTA, Ana Elisabete. (Org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, Ana Elisabete. **Questão social e serviço social: um debate necessário**. In: MOTA, Ana Elisabete. (Org.) **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. – 4. Ed. – São Paulo: Cortez, 2010, p. 21-57.

NERI, Marcelo. Retrospectiva 2019: Alta da desigualdade chega a 17 trimestres consecutivos, aponta FGV Social. **Portal FGV**, Políticas Públicas, 30 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/retrospectiva-2019-alta-desigualdade-chega-17-trimestres-consecutivos-aponta-fgv-social>. Acesso em 05.01.2020. Acesso em 15-08-19.

NETTO, José Paulo. **Cinco Notas a Respeito da Questão Social**. Revista da associação brasileira de ensino e pesquisa em serviço social, ano II, nº 3 p. 41 – 50. janeiro a junho de 2001. Brasília: ABEPS, Graflina, 2001.

NORDESTE. Ação Cível Originária (ACO-3359). **Liminar impetrada pelos Governadores do Nordeste**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439351&ori=1>. Acesso em 26 se dez 2020.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de; SOARES, Sergei S. D. Soares. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. IPEA. Texto para Discussão nº 1738. Rio de Janeiro, maio de 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1738.pdf. Acesso em abril de 2020.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de; SOARES, Sergei. S. D. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo Escolar**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para discussão, n. 1.814). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1814a.pdf. Acesso em abril 2020.

PAIVA, Andrea Barreto de *et al.* **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Ipea: Brasília, 2016. Nota Técnica, n. 27. Disponível em: <https://goo.gl/j4KEZV>. Acesso em abril 2020.

PELIANO, Anna. **Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil**. In: BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 1.

PEREIRA, Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional** – São Paulo. Ed.34; Brasília: ENAP, 1998. 368p.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 16.490**, de 03 de dezembro de 2018. Lei Estadual que institui o Programa Nota Fiscal Solidária – NFS. Diário Oficial do Estado, Recife, 2018.

PERNAMBUCO. **Lei nº 16.668**, de 11 de outubro de 2019. Altera a redação de artigos da Lei nº 16.490, de 3 de dezembro de 2018, que instituiu o Programa Nota Fiscal Solidária. Diário Oficial do Estado, Recife, 2019.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 48.566** de 23 de janeiro de 2020, regulamenta a Lei 16.490, de 3 de dezembro de 2018, que instituiu o Programa Nota Fiscal Solidária. Recife, 2018.

PERNAMBUCO. Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude/SEAS. **Folder/panfleto**. Décimo Terceiro do Bolsa Família de Pernambuco. 2019/2020.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político**. 2009. 236f. Tese (Doutorado em Política Social) -Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/8168>. Acesso em 4 de set. 2020.

POCHMANN, Marcio. “**A Virada de 2009**”. Valor Econômico, vol. 1, p. 1-1 . In. JARDIM, M. Chaves. DADOS. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 56, nº 4, 2013, p.912. 2010.

Portal G1. **Brasil tem 2ª maior concentração de renda do mundo, diz relatório da ONU**. 09 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/12/09/brasil-tem-segunda-maior-concentracao-de-renda-do-mundo-diz-relatorio-da-onu.ghtml>. Acesso em fev.2020.

REDE SOLIDÁRIA. Marcelo Badaró: **Nova classe trabalhadora e as lutas insurgentes**. Youtube, 27/06/2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5aJ8MG832Zg>. Acesso em 03 de julho 2020.

REIS, Elisa. **Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n.42, pp.143-152, ISSN 1806-9053, fev., 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v15n42/1742.pdf> . Acesso em: 01 jun. 2019.

RÊGO, Valquíria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. **Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso do programa bolsa família**. In: CAMPELLO, Tereza. NERI, Marcelo Cortêz. (Org.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. 494 p. p. 359-366.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: A Evolução de Longo Prazo (1970-2011)**. XXV Fórum Nacional-(Jubileu de Prata – 1988/2013). Instituto Nacional de Altos Estudos-INAE. Rio de Janeiro, 13-16 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.inae.org.br/estudo/pobreza-no-brasil-a-evolucao-de-longo-prazo-1970-2011/>. Acesso em: jun. 2020.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 130p.

SADER, Emir. **A construção da hegemonia pós-neoliberal**. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil. 2013. p. 135-143.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SILVA, Gleiciane M. da. **Mercado de trabalho e Bolsa Família: políticas de emprego e inserção laboral dos beneficiários do Distrito Federal (2015-2018)**. Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento). Escola Nacional de Administração Pública, 98f. Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/>. Acesso em jun. 2020.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Contrarreforma da Previdência Social sob o comando do capital financeiro**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 131, p. 130-154, jan./abr. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.134>.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para a sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Trabalho e Previdência Social no Brasil no contexto da crise do capital**. O Ser Social em Questão, Rio de Janeiro, v. 1, n. 34, p. 137-160, 2º semestre 2015.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Crise, trabalho e “financeirização” da Previdência Social na Itália e no Brasil**. Ser Social, Brasília. v. 18, n. 39, p. 407-433, jul./dez. 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva *et al.* **Programas de transferência de renda na América latina: contextualização, a pobreza em foco e os significados e controvérsias do potencial das condicionalidades para formação de capital humano e capital social**. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP), São Luís, 25 a 28 de agosto de 2015.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Texto para discussão. IPEA. Rio de Janeiro, abril de 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22092. Acesso em jul. 2020.

SILVA, Tiago Falcão. **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Tiago Falcão Silva (org.). Brasília: MDS; Enap, 2018. 530 p. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3647>.

SILVA, Tiago Falcão *et al.* **Programa Bolsa Família: uma estratégia de focalização bem sucedida**. p. 191-224. In: SILVA, Tiago Falcão (Org). **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018. 530 p.

SINGER, André. **Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)** novos estudos CEBRAP 102, julho 2015. pp. 39-67. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S010133002015000200039&lng=pt&nrm=iso. Acesso em dez de 2020

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O programa bolsa família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Ipea, Texto para discussão nº 1424. out. 2009. Brasília, outubro de 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=498. Acesso em dez 2020.

SOUZA, André. Em meio à crise, principais programas sociais do governo Dilma sofrem cortes. **O globo Brasil** (online), 10 de setembro de 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/em-meio-crise-principais-programas-sociais-do-governo-dilma-sofrem-cortes-17448385>. Acesso em jun.2019.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011**. In: CAMPELO, Tereza. NERI, Marcelo Côrtes. (Org.) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. – Brasília-DF: Ipea, 2013. 494 p. - p.139-155. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=20408. Acesso em abril de 2020.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**. Rio de Janeiro. LeYa, 2016.

TATAGIBA, Luciana. GALVÃO, Andreia. **Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016)**. Opinião pública. Revista do CESOP. Campinas, vol. 25, nº 1, jan.-abr., p. 63-96. 2019. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/614DOI10.1590/1807-0191201925163. Acesso em 28 de março de 2020.

VALENTE, Flávio Luiz Shieck; BEGHIN, Nathalie. **Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Experiência Brasileira: Subsídios para a Replicabilidade**. Chief Publishing Management Service Information Division. FAO Vialle delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Itália. Brasília, setembro de 2006.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica Ipea nº 28). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589. Acesso em 29 de set. 2020.

VIANA, Iara A. Vitelli. CIRENO, Flávio. **Programa Bolsa Família (PBF), condicionalidades e efeitos sobre educação: agenda de pesquisa**. In: SILVA, Tiago Falcão. (Org.). Bolsa Família 15 Anos (2003-2018). Brasília-DF: Enap, 2018. 530 p.225-248.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n.110, p. 288-322, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000200005>. Acesso em 02 ago. 2020.

WESTIN, Ricardo. Pandemia força Brasil a discutir adoção da renda básica de cidadania. Senado Federal, **Agência Senado**, 17 de julho de 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/07/pandemia-forca-brasil-a-discutir-adocao-da-renda-basica-de-cidadania#:~:text=Pandemia%20for%C3%A7a%20Brasil%20a%20discutir%20ado%C3%A7%C3%A3o%20da%20renda%20b%C3%A1sica%20de%20cidadania,-Ricardo%20Westin&text=No%20Brasil%2C%20definiu%20inclusive%20o,trabalhadores%20expulsos%20do%20mercado%20formal>. Acesso em 15 de nov. 2020.

ANEXOS

Anexo 1. Programa Bolsa Família. Quantidades de famílias beneficiárias, valor total e valor médio do benefício, nos anos 2012-2020.

Quantidades de famílias beneficiárias, valor total e valor médio do benefício – Período 2012/2015			
Mês/Ano	Nº de Famílias Beneficiárias	Valor Total Repassado	Valor Médio do Benefício
jan/12	13.330.714	R\$ 1.561.780.652,00	R\$ 117,16
fev/12	13.407.291	R\$ 1.576.648.327,00	R\$ 117,60
mar/12	13.394.893	R\$ 1.584.600.515,00	R\$ 118,30
abr/12	13.462.104	R\$ 1.624.325.445,00	R\$ 120,66
mai/12	13.530.036	R\$ 1.637.664.434,00	R\$ 121,04
jun/12	13.462.659	R\$ 1.807.067.958,00	R\$ 134,23
jul/12	13.524.123	R\$ 1.827.704.006,00	R\$ 135,14
ago/12	13.770.339	R\$ 1.870.629.152,00	R\$ 135,84
set/12	13.724.590	R\$ 1.875.032.856,00	R\$ 136,62
out/12	13.758.254	R\$ 1.886.184.830,00	R\$ 137,09
nov/12	13.834.007	R\$ 1.892.374.956,00	R\$ 136,79
dez/12	13.902.155	R\$ 2.012.731.564,00	R\$ 144,78
jan/13	13.835.986	R\$ 1.970.843.426,00	R\$ 142,44
fev/13	13.557.535	R\$ 1.964.147.370,00	R\$ 144,87
mar/13	13.872.243	R\$ 2.076.786.312,00	R\$ 149,71
abr/13	13.647.478	R\$ 2.051.462.250,00	R\$ 150,32
mai/13	13.773.316	R\$ 2.080.949.976,00	R\$ 151,09
jun/13	13.581.604	R\$ 2.073.512.475,00	R\$ 152,67
jul/13	13.773.543	R\$ 2.100.575.175,00	R\$ 152,51
ago/13	13.765.514	R\$ 2.102.688.653,00	R\$ 152,75
set/13	13.841.665	R\$ 2.108.752.902,00	R\$ 152,35
out/13	13.830.512	R\$ 2.111.438.334,00	R\$ 152,67
nov/13	13.830.095	R\$ 2.109.624.527,00	R\$ 152,54
dez/13	14.086.199	R\$ 2.139.325.691,00	R\$ 151,87
jan/14	14.045.570	R\$ 2.110.618.798,00	R\$ 150,27
fev/14	14.084.341	R\$ 2.121.091.032,00	R\$ 150,60
mar/14	14.053.368	R\$ 2.112.724.614,00	R\$ 150,34
abr/14	14.145.274	R\$ 2.114.101.718,00	R\$ 149,46
mai/14	13.940.270	R\$ 2.087.755.338,00	R\$ 149,76
jun/14	14.069.537	R\$ 2.367.916.901,00	R\$ 168,30
jul/14	14.204.279	R\$ 2.406.363.186,00	R\$ 169,41
ago/14	13.963.137	R\$ 2.372.369.287,00	R\$ 169,90
set/14	13.983.099	R\$ 2.378.560.947,00	R\$ 170,10
out/14	13.982.036	R\$ 2.372.284.427,00	R\$ 169,67
nov/14	14.047.474	R\$ 2.376.489.442,00	R\$ 169,18
dez/14	14.003.441	R\$ 2.367.019.543,00	R\$ 169,03

jan/15	13.980.524	R\$ 2.342.594.866,00	R\$ 167,56
fev/15	14.014.252	R\$ 2.349.028.965,00	R\$ 167,62
mar/15	13.978.783	R\$ 2.344.813.836,00	R\$ 167,74
abr/15	13.755.692	R\$ 2.308.012.264,00	R\$ 167,79
mai/15	13.732.792	R\$ 2.306.454.411,00	R\$ 167,95
jun/15	13.716.766	R\$ 2.301.404.544,00	R\$ 167,78
jul/15	13.827.369	R\$ 2.311.298.975,00	R\$ 167,15
ago/15	13.797.102	R\$ 2.295.059.989,00	R\$ 166,34
set/15	13.880.362	R\$ 2.288.362.252,00	R\$ 164,86
out/15	13.971.124	R\$ 2.285.199.624,00	R\$ 163,57
nov/15	13.782.217	R\$ 2.247.275.686,00	R\$ 163,06
dez/15	13.936.791	R\$ 2.270.795.927,00	R\$ 162,94

Quantidades de famílias beneficiárias, valor total e valor médio do benefício Período 2016/2020

Mês/Ano	Nº de Famílias Beneficiárias	Valor Total Repassado	Valor Médio do Benefício
jan/16	13.969.391	R\$ 2.252.639.821,00	R\$ 161,26
fev/16	13.966.599	R\$ 2.245.197.494,00	R\$ 160,75
mar/16	13.840.988	R\$ 2.223.324.571,00	R\$ 160,63
abr/16	13.892.145	R\$ 2.237.918.660,00	R\$ 161,09
mai/16	13.812.535	R\$ 2.234.191.747,00	R\$ 161,75
jun/16	13.805.497	R\$ 2.237.440.918,00	R\$ 162,07
jul/16	13.905.030	R\$ 2.532.511.385,00	R\$ 182,13
ago/16	13.847.958	R\$ 2.528.917.368,00	R\$ 182,62
set/16	13.884.050	R\$ 2.527.269.321,00	R\$ 182,03
out/16	13.948.141	R\$ 2.538.278.030,00	R\$ 181,98
nov/16	13.550.733	R\$ 2.490.323.125,00	R\$ 183,78
dez/16	13.569.576	R\$ 2.458.172.701,00	R\$ 181,15
jan/17	13.560.521	R\$ 2.426.682.591,00	R\$ 178,95
fev/17	13.660.175	R\$ 2.453.677.326,00	R\$ 179,62
mar/17	13.607.949	R\$ 2.428.264.849,00	R\$ 178,44
abr/17	13.488.892	R\$ 2.416.084.222,00	R\$ 179,12
mai/17	13.313.779	R\$ 2.402.987.404,00	R\$ 180,49
jun/17	13.284.029	R\$ 2.397.698.655,00	R\$ 180,49
jul/17	12.740.640	R\$ 2.311.085.525,00	R\$ 181,39
ago/17	13.495.513	R\$ 2.425.517.419,00	R\$ 179,73
set/17	13.417.699	R\$ 2.410.317.893,00	R\$ 179,64
out/17	13.562.216	R\$ 2.432.634.543,00	R\$ 179,37
nov/17	13.676.038	R\$ 2.460.195.048,00	R\$ 179,89
dez/17	13.828.609	R\$ 2.480.967.459,00	R\$ 179,41
jan/18	14.001.339	R\$ 2.498.595.600,00	R\$ 178,45
fev/18	14.080.828	R\$ 2.497.795.507,00	R\$ 177,39
mar/18	14.165.038	R\$ 2.508.135.248,00	R\$ 177,07

abr/18	13.772.904	R\$ 2.447.602.356,00	R\$ 177,71
mai/18	13.919.429	R\$ 2.484.070.551,00	R\$ 178,46
jun/18	13.736.341	R\$ 2.445.679.196,00	R\$ 178,04
jul/18	13.768.418	R\$ 2.594.776.759,00	R\$ 188,46
ago/18	13.951.980	R\$ 2.625.161.695,00	R\$ 188,16
set/18	13.738.030	R\$ 2.593.466.106,00	R\$ 188,78
out/18	13.945.540	R\$ 2.623.693.236,00	R\$ 188,14
nov/18	14.227.451	R\$ 2.665.049.287,00	R\$ 187,32
dez/18	14.142.764	R\$ 2.641.616.078,00	R\$ 186,78
jan/19	13.760.886	R\$ 2.585.866.335,00	R\$ 187,91
fev/19	13.914.330	R\$ 2.609.818.702,00	R\$ 187,56
mar/19	14.105.240	R\$ 2.636.854.154,00	R\$ 186,94
abr/19	14.134.323	R\$ 2.632.278.536,00	R\$ 186,23
mai/19	14.339.058	R\$ 2.677.539.162,00	R\$ 186,73
jun/19	14.072.368	R\$ 2.627.861.441,00	R\$ 186,74
jul/19	13.841.302	R\$ 2.609.281.590,00	R\$ 188,51
ago/19	13.826.716	R\$ 2.608.191.765,00	R\$ 188,63
set/19	13.537.137	R\$ 2.561.393.842,00	R\$ 189,21
out/19	13.505.758	R\$ 2.564.193.203,00	R\$ 189,86
nov/19	13.189.567	R\$ 2.520.210.959,00	R\$ 191,08
dez/19	13.170.607	R\$ 2.525.746.007,00	R\$ 191,77
jan/20	13.228.015	R\$ 2.526.570.558,00	R\$ 191,00
fev/20	13.216.880	R\$ 2.521.099.871,00	R\$ 190,75
mar/20	13.058.228	R\$ 2.505.415.999,00	R\$ 191,86
abr/20	14.274.274	R\$ 113.145.595,00	R\$ 7,93
mai/20	14.281.761	R\$ 106.269.353,00	R\$ 7,44
jun/20	14.283.507	R\$ 104.344.759,00	R\$ 7,31
jul/20	14.283.466	R\$ 112.743.016,00	R\$ 7,89
ago/20	14.283.216	R\$ 108.491.206,00	R\$ 7,60

Fonte: dados mds/sagi, Elaboração própria.

Anexo 2. Material de divulgação do Programa Décimo Terceiro do Bolsa Família de Pernambuco. Cartazes e panfletos com o calendário de pagamento.



Cartaz divulgação



Cartaz calendário

Slide

