

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Letícia Lassen Petersen

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
UMA POLÍTICA SOCIAL DESCENTRALIZADA**

Santa Cruz do Sul, maio de 2007

Letícia Lassen Petersen

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
UMA POLÍTICA SOCIAL DESCENTRALIZADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado. Área de Concentração em Desenvolvimento Regional. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Dieter Siedemberg

Santa Cruz do Sul, maio de 2007

Folha de aprovação... p.3

Aos meus pais, Rubem e Ircia

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares pelo incentivo; aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, pelos ensinamentos, amizade e dedicação ao trabalho de educar; em especial ao professor orientador Dr. Dieter Siedemberg, pelo constante encorajamento na realização deste trabalho. Agradecimento especial reservo aos inesquecíveis colegas de turma, pela amizade, alegria e cooperação.

Também agradeço a CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – pela concessão da bolsa de estudos, com a qual esta formação e pesquisa foi viabilizada.

O mercado pode explicar dinâmicas competitivas,
mas ele não é razão de ser das soluções sociais.
(DEMO, P. *Charme da exclusão social*)

RESUMO

O presente estudo aborda uma ação política cujo foco é a inclusão social. O recorte proposto é a análise do Programa Bolsa Família proposto pelo governo federal brasileiro a fim de que seja implementado pelos municípios, por meio de um estudo de caso do município de Ijuí – RS. Em prol desta análise, a pesquisa se dedica ao resgate do processo histórico da produção da desigualdade e do pensar e agir da política social no Brasil, para posteriormente lançar um olhar para a prática municipal em prol da adesão ao programa. As bases lógicas que pautam a pesquisa são a do método dialético e as teorias utilizadas para desenvolver o processo de investigação são o materialismo histórico e a hermenêutica. Enfim, destina-se a verificar e descrever os aspectos interinstitucionais e as articulações práticas na implementação, dialogando com o arcabouço teórico sobre o assunto.

Palavras-Chave:

Desenvolvimento. Políticas Públicas. Desigualdade. Estado. Sociedade.

ABSTRACT

The present study approaches a political action which focuses the social inclusion. The topic proposed is the analysis of the program *Bolsa Família* proposed by the Brazilian federal government in order to be implemented by the towns, through a case study of Ijuí city – RS. In favor of such analysis, the research is dedicated to the rescue of the historical process of the production of inequality and of the thinking and acting of the social policy in Brazil, to focus the city practice in favor of the adhesion to the program afterwards. The logical basis that supports the research is the dialectic method, and the theories used to develop the process of investigation are the historical materialism and the hermeneutics. Finally, it has the purpose to verify and describe the inter-institutional aspects and the practical articulations in its implementations, dialoging with the theoretical corpus about the topic.

Keywords:

Development. Public Policy. Inequality. State. Society.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 UM OLHAR SOBRE A PROBLEMÁTICA DA AÇÃO POLÍTICA FRENTE AO DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	13
1.1 Definição do Problema e dos Objetivos.....	14
1.2 Justificativa e Diretrizes da Pesquisa.....	18
1.3 Descrição metodológica.....	22
2 ESTADO BRASILEIRO, CAPITALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS.....	27
2.1 Produção da Exclusão Social.....	27
2.2 Arcabouço Teórico Interpretativo da Teoria do Estado Capitalista.....	30
2.3 Formação do Estado Brasileiro: herança cultural portuguesa.....	33
2.4 Estado de bem-estar social no Brasil.....	38
2.5 Um retrato da desigualdade no Brasil no século XX.....	44
2.6 Teoria das Escolhas Públicas na Democracia.....	51
2.7 Perspectiva Teórica Desenvolvimentista que Fundamenta o Programa Bolsa Família.....	56
3. CARACTERÍSTICAS LEGAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	59
3.1. Breve Retomada Histórica dos Antecedentes do Programa.....	59
3.2 Moldes do Programa.....	68
3.3 Condicionalidades.....	71
4 ESTUDO DE CASO: A IMPLEMENTAÇÃO DO PBF EM IJUÍ - RS.....	73
4.1 Uma Descrição da Situação Econômica do Município.....	74

4.2 A Gestão do PBF pelas Secretarias Municipais.....	79
4.3 Principais dificuldades encontradas para a realização da implementação em prol dos anseios almejados pelo programa.....	85
CONCLUSÃO.....	87
REFERÊNCIAS.....	92
ANEXOS.....	96

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa apresenta um estudo de caso acerca do Programa Bolsa Família. Devido a sua amplitude - pois trata de um programa de caráter nacional, com intuito primordial de redução das desigualdades sociais - esta pesquisa se pautou pela limitação espacial de análise em âmbito municipal, para auferir na prática, como vem ocorrendo esse processo de implementação. A escolha do município de Ijuí, não deu-se ao acaso: ele se constituiu em um município de porte médio do interior do Estado do Rio Grande do Sul, em que se encontra um significativo número de beneficiados.

Além disso, outra razão peculiar que motiva esta pesquisa é a diferente identificação político-partidária que compõe os três níveis de governo envolvidos no processo de implementação deste programa por ocasião da análise realizada: em nível federal tem-se a presença do PT (Partido dos Trabalhadores), no período da pesquisa, o governo estadual estava sob a administração do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e o município encontrava-se sob a administração do PDT (Partido Democrático Trabalhista). Esta configuração pluripartidária constitui um campo fértil de observação do comportamento político, em especial ao que se refere ao aspecto da tomada de decisões e das negociações existentes em relação a competências e responsabilidades.

As abordagens realizadas no desenvolvimento da pesquisa remetem a fundamentação teórica de dois eixos interconexos: a produção de desigualdades no país e as heranças da prática política para depois lançar o olhar para o estudo de caso da implementação do Programa Bolsa Família no município de Ijuí.

O primeiro capítulo dedica-se a abordar de forma sintética o caminho perseguido para a realização desta pesquisa. Define o problema, os objetivos, apresenta a justificativa e as diretrizes da pesquisa e realiza uma breve descrição metodológica.

No segundo capítulo é enfatizado o problema da produção da exclusão social. Para tanto realiza-se uma pesquisa bibliográfica acerca do arcabouço teórico interpretativo da teoria do Estado Capitalista e a produção da exclusão social. É abordada a formação do Estado brasileiro e sua herança cultural, como se desenhou o Estado de bem-estar social e apresenta uma caracterização da desigualdade no país no século XX. Ao encontro dos temas elencados, trata o tema das escolhas públicas no âmbito democrático e a perspectiva teórica que fundamenta o Programa Bolsa Família.

O terceiro capítulo expõe as características legais do Programa Bolsa Família (PBF), no sentido de abordar o histórico de programas de assistência social, principalmente aqueles que se referem a transferência de renda ou de produtos no Brasil. Depois procura focalizar as peculiaridades do PBF levantando pontos importantes de seu desenho institucional (condicionalidades que devem ser acompanhadas pelo nível municipal de governo para a continuidade no recebimento da renda pelas famílias).

E, por fim, o quarto capítulo propõe uma análise prática da implementação do PBF em um município de porte médio do interior do Estado do Rio Grande do Sul. Realiza um diálogo entre a prática e as teorias que fundamentam o PBF, ressaltando os pontos de conflitos de interesses e as dificuldades enfrentadas na prática municipal. Sua fundamentação está pautada em entrevistas realizadas com os responsáveis pela gestão do programa, em observações feitas pela pesquisadora em períodos de acompanhamento das condicionalidades pela instância municipal em relação às famílias beneficiadas.

1 UM OLHAR SOBRE A PROBLEMÁTICA DA AÇÃO POLÍTICA FRENTE AO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Esta pesquisa parte da idéia que um Estado é uma organização política que resguarda em si um conjunto de características peculiares de cada povo e que para proteger (tanto as características, quanto o próprio povo) frente a comunidade internacional, possui soberania (RIVERO, 2002). A partir desse pressuposto teórico, procura lançar um olhar sobre a situação de marcante desigualdade social a que está submetido o Brasil, procurando analisar um programa social proposto e desenvolvido em nível federal de governo que busca reduzir essa desigualdade: o Programa Bolsa Família (PBF).

Em razão das dimensões territoriais do Brasil, a opção pela gestão descentralizada do programa implica em um diálogo entre diferentes esferas democráticas. Tais esferas, apesar de pertencerem ao mesmo país, disputam espaço político – mediante representação partidária - dentro de uma forma democrática de governo: disputam prestígio e poder. A carta de intenções que um programa estabelece muitas vezes se esvai em decorrência da disputa política existente, e, o que era para configurar objetivos altruístas da busca do bem comum, acaba fazendo parte de um jogo entre implementadores que pretende a manutenção do poder. Neste espaço se evidencia e prevalece a troca, a negociação, a barganha. Constitui-se enquanto um nebuloso campo de dissenso e contradição quanto aos objetivos anunciados nas normas que regem a implementação do PBF.

Assim, a necessária delimitação do tema proposto - em virtude do PBF ter proporções nacionais - é a análise da implementação do Programa Bolsa Família (PBF) em uma esfera municipal, qual seja, o município de Ijuí, no Estado do Rio Grande do Sul. O período que pautou a pesquisa foi o compreendido entre 2004 a 2006 (período de transição marcado pelos ajustes do programa e por uma disputa eleitoral em âmbito nacional). Em especial, em relação as eleições para Presidência da República em 2006, o PBF assumiu importante papel

enquanto política chefe do governo federal. Foi amplamente usado como *marketing* em prol da manutenção do poder, sob o argumento da iniciativa pioneira e exitosa no sentido da redução das desigualdades sociais e propulsora do desenvolvimento social.

1.1 Definição do Problema e dos Objetivos

O padrão de desenvolvimento adotado pela sociedade brasileira atual fundado no ‘modelo civilizatório capitalista’ acabou por produzir de forma paralela ao processo de urbanização e industrialização um processo acelerado de concentração de riquezas gerando injustiça e desigualdade. Um mundo de padrões de consumo e descarte, que adota um modelo de produção de riquezas fundamentado no trabalho e nos meios de produção; na qual é nítida a supremacia do capital frente ao trabalho. A trajetória do capitalismo confunde-se com a própria trajetória do liberalismo, que implantou a total liberdade de regulação econômica: a regra da mão invisível, e atribuiu ao Estado a tarefa de manter uma organização interna e ofertar segurança externa a fim de garantir a livre ação dos capitalistas. Como resultado deste sistema, convive-se hoje com uma situação de extrema desigualdade, de contradição: tem-se uma parcela da população que acumulou bens e capital e um conjunto significativo de pessoas em situação de vulnerabilidade, enquadradas em índices de pobreza, o que, por si, clama por ações do Estado capazes de reestruturar o sistema, pautado em uma lógica de inclusão e sustentabilidade.

Porém, as decisões políticas que marcam a história do Brasil não refletem a busca de uma consistente inclusão social, o que acabou resultando em uma crescente desigualdade social.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2005), por meio do estudo “Radar Social”, o Brasil é considerado um dos países mais desiguais do mundo, pois 1% dos brasileiros mais ricos (o que significa 1,7 milhão de pessoas) detém uma renda equivalente a da parcela formada pelos 50% mais pobres (que correspondem a 86,5 milhões de pessoas). E o mais preocupante é que a desigualdade social vem crescendo nos últimos anos, o que evidencia a necessidade de se agir em prol de uma distribuição mais eqüitativa da renda.

Assim, esta pesquisa se dedica a resgatar o processo histórico de constituição política e social do Estado brasileiro, descrever o processo de implementação de um programa político adotado pelo Estado brasileiro e proposto para adesão e gestão dos demais níveis de governo (estadual e municipal). Por fim, realiza-se a análise da prática em prol da adesão deste programa pelo município de Ijuí, para promoção da inclusão social pautada no objetivo de minimizar as desigualdades sociais reduzindo os níveis de pobreza e miserabilidade, e aumentar a autonomia das famílias. A ação escolhida foi o Programa Bolsa Família, por ele se constituir enquanto um programa social de transferência de renda, com execução e gestão¹ descentralizada, através da conjugação de esforços entre os entes federados, pretendendo envolver diversos setores da administração, a participação comunitária e o controle social.

Para Celso Furtado (1997, p.379) “o verdadeiro desenvolvimento se vê no plano social” e partindo deste entendimento a fim de lançar uma interpretação para a esfera estadual, não existe no Rio Grande do Sul uma sub-região que seja socialmente homogênea, que as desigualdades não sejam perceptíveis, seja no aspecto econômico, seja no acesso a educação e cultura, ou mesmo a condições de qualidade de vida. Isto evidencia a necessidade da implementação do PBF nos municípios, para, de alguma forma, permitir o acesso a recursos que garantam as mínimas condições de vida aos sujeitos.

O PBF foi instituído pela Medida Provisória nº132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Este programa unificou outros programas do Governo Federal que tinham o objetivo comum de transferir renda para as famílias mais pobres do país: Bolsa-Escola, Auxílio-Gás, Bolsa-Alimentação e Cartão-Alimentação, para promoção da inclusão social. O PBF traz como objetivos básicos em relação aos seus beneficiários, descritos no art. 4º do Decreto nº 5209:

- 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; IV – combater a pobreza; e V – promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações do Poder Público

Demonstra o intuito de construir meios e condições para que as famílias possam sair

¹ Entende-se por gestão a administração do programa, conforme abordagem de Chiavenato, as funções administrativas de “planejamento, organização, direção e controle.” (1993 , p.249).

da situação de vulnerabilidade que se encontram.

Apresenta o art.3º do referido decreto: “o Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº3877, de 24 de julho de 2001”.

Buscando a eficiência (dos meios) na implementação do programa, os legisladores optaram por incluir no texto legal a previsão de uma gestão descentralizada, envolvendo os três níveis de governo: União, Estados e Municípios, a fim de que a implementação respeitasse a diversidade das singularidades existentes no país, tornando as ações mais efetivas com a possibilidade de fiscalização próxima da população beneficiada e dos demais atores sociais, como consequência tem-se uma ação mais transparente – no plano do acesso a informações para a fiscalização.

Cabe lembrar que a CF/1988 ao descentralizar competências entre os entes federados, previu receitas para dar suporte à atividade pública, mas reservou à União o maior percentual de arrecadação e aos estados e municípios o maior número de tarefas a cumprir. A Constituição também garantiu autonomia e independência entre os entes, o que pode provocar, em se pensando no processo de implementação de uma política, ou programa, na produção de resultados diferentes ao esperado pelo fazedor de política. “O comportamento responsável dos governos – sejam eles locais ou nacionais – depende, não exclusivamente, mas em grande medida dos incentivos a que estão sujeitos”. (ARRETCHÉ, 2003, p.334). O comportamento responsável dos governos está associado a idéia de que a ele é lícito fazer tudo aquilo que estiver previsto no texto legal. Mas, a mera previsibilidade em lei não garante que a prática alcance os objetivos propostos.

Bossert, citado por Arretche (2003, p.334) demonstra “como as ações dos governos locais dependem da extensão e forma em que suas decisões são reguladas pela autoridade central”. Em razão da autonomia dos entes sub-nacionais, no âmbito local de gestão de política, corre-se o risco de que os governantes optem por escolhas não racionais, de acordo com suas próprias preferências, nem sempre compatíveis com o interesse público.

Em razão da contextualização abordada, a pesquisa almeja responder os seguintes questionamentos:

Qual é a proporção de pobres atendidas pelo âmbito nacional, estadual e municipal (Ijuí) pelo PBF? Quais são as características para identificar a pobreza?

Por meio de quais mecanismos operacionais, institucionais e financeiros (modo de gestão) o PBF está atendendo sua clientela? Qual a capacidade mediadora do governo municipal, neste sentido?

Que ações os diversos atores envolvidos na implementação e fiscalização têm realizado em prol do alcance dos objetivos propostos pelo programa, diretamente para os beneficiários?

Como objetivo geral, que perpassa pelas questões apontadas no problema, está a intenção de avaliar o processo de implementação de uma política pública descentralizada, na instância municipal, a partir dos pressupostos ou diretrizes legais de sua formulação, a relação entre os entes federados e os obstáculos a implementação frente ao desenho proposto inicialmente (pela normatividade).

Especificamente, se buscará:

- a) identificar instituições e atores envolvidos na implementação do PBF no município de Ijuí;
- b) identificar as ações em andamento pelos envolvidos na implementação desta política em Ijuí – RS;
- c) avaliar os pontos limites (os elos críticos que o município enfrenta) da implementação que significam obstrução ou dinamização da realização da proposta no município;
- d) avaliar as características do processo de gestão da política no município, em termos das ações realizadas nesta instância de governo que visam complementar a transferência de renda ofertada pelo governo federal.

1.2 Justificativa e Diretrizes da Pesquisa

A estrutura organizacional do sistema de proteção social brasileiro, principalmente no que se refere a gestão e implementação de políticas sociais, vem sendo profundamente redesenhada. A maioria das áreas que envolvem política social (educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular) esta sendo implantada através de programas de descentralização que transferem um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis sub-nacionais de governo (estadual e municipal). Segundo Arretche (1999, p.112),

Em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação paritária de estados e municípios, eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política federal de saneamento e habitação popular — o FGTS; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por estados e municípios; pelo menos 33% dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), e 69% das consultas médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais, sendo que, destas, 54% eram prestadas pelos municípios.

Da década de 60 até a década de 90 do século XX as políticas sociais tinham seu desenho centralizado no governo federal, pois os níveis sub-nacionais, somente com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), foram considerados autônomos. Em decorrência do fator autonomia, a CF/88 definiu à cada ente federado receita própria, competências privativas e concorrentes e liberdade para planejar ações e investimentos em prol do município com a sua receita. Especificamente acerca da seguridade social, traz a CF/88 em seu art. 195 que “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados e Municípios” e de contribuições sociais de empresas, trabalhadores e segurados e receita de concursos e prognósticos.

A reivindicação pela descentralização, acompanhou a própria elaboração da Constituição, pois o período de Ditadura Militar, que antecedeu a sua elaboração, abusou do poder centralizado que possuía, impedindo a participação, encobriu decisões, deu margem a corrupção, além de ter se mostrado ineficaz. Como sinteticamente aponta Arretche (2002, p.26),

A avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso – que reunia, na verdade, correntes políticas à esquerda e à direita – em torno das virtudes da descentralização.

Neste sentido, acreditava-se que descentralização, democracia e eficiência na gestão andariam juntas, pois se opunham ao vivenciado no período da Ditadura.

Assim, após a promulgação da CF/88 ocorreu um aumento do Gasto Social Federal. Conforme o IPEA (2005, p.7) “somente no período 1995-1998, registrou-se aumento real de 21,7%, em grande medida em decorrência da efetivação de diversos direitos sociais incorporados à Carta Magna”. Porém, tais investimentos têm sofrido uma estagnação enquanto que problemas sociais como desemprego e desigualdade social continuam crescentes.

O governo Lula tem dado atenção especial ao controle da inflação e à contenção dos gastos públicos, mantendo uma taxa básica de juros um tanto quanto elevada a fim de atrair capital internacional, atendendo as expectativas da comunidade financeira global. Segundo o Boletim de Políticas Sociais nº 8 do IPEA (2004, p. 7) “o chamado Risco-Brasil² declinou, em pouco mais de um ano, do patamar de 2400 pontos, que havia atingido no período pré-eleitoral, para algo em torno de 400 pontos, no início de janeiro de 2004”. Em 28 fevereiro de 2007 o risco país atingiu 193 pontos, o que indica a manutenção desta prática inicial (PORTAL BRASIL, 2007).

Porém, a aquisição desta ‘credibilidade’ frente à comunidade financeira internacional teve como contrapartida a estagnação econômica

Diferentemente de como foi conduzida a política econômica, em que o governo demonstrou, desde o início, determinação e unidade entre os seus principais interlocutores a área social tem evidenciado, além das restrições decorrentes de cortes e contingenciamentos no orçamento, dificuldades para se estabelecer a necessária concertação de ações entre os diversos ministérios afins. (IPEA, 2004, p. 7).

² “O ‘Risco país’ é um indicador que tenta determinar o grau de instabilidade econômica de cada país. (...) É calculado por agências de classificação de risco e bancos de investimentos. (...) É a sobretaxa que se paga em relação à rentabilidade garantida pelos bônus dos Estados Unidos”(PORTAL BRASIL, 2007).

O principal programa realizado pelo governo Lula na área de Assistência Social foi o Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades – Bolsa Família, que como já foi apresentado, tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal. Seu escopo é inibir o clientelismo e promover a justiça social, além do objetivo mais próximo de unificar informações cadastrais e gerenciais dos programas.

Em busca desta unificação de procedimentos para transferência de rendas, foi feita a opção pela descentralização da gestão do programa, com vistas de aos municípios concentrar as responsabilidades, descritas no Decreto nº.5209,

Art. 14 – Cabe aos Municípios:

I – constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal;

II – proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal;

III – promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;

IV – disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;

V – garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI – constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII – estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII – promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

O mesmo decreto prevê objetivos básicos, voltados para promoção do acesso à rede de serviços públicos; combate à fome seguido da promoção da segurança alimentar e nutricional; estímulo da emancipação sustentada das famílias beneficiadas, combate à pobreza bem como promoção da intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.

Porém, o fato de uma definição normativa prever objetivos e metas de uma política que envolva os níveis sub-nacionais, não implica que estes níveis estabeleçam as mesmas prioridades descritas. Nem mesmo garante a implementação da política ou programa. A autonomia fiscal e política que lhes foi concedida permite que os níveis sub-nacionais adotem

uma agenda própria, independente da agenda do governo federal, baseado nos interesses e leituras locais.

Em razão deste espaço de livre arbítrio dos municípios é que esta pesquisa se justifica, para um mapeamento das ações municipais. Neste sentido optou-se pela descrição das ações que vem sendo tomadas pela região de abrangência do município de Ijuí frente aos objetivos e competências preconizados pelo programa. Este município guarda em si uma peculiaridade político-administrativa: sua administração é feita pelo PDT, enquanto que em âmbito estadual há administração do PMDB e no governo federal, PT. Essa diversidade partidária pode oportunizar situações de conflito de interesses impulsionadas pelo desejo de conquista e permanência no poder, o que pode contribuir para uma implementação superficial de um programa para reservar as verbas públicas para investimentos que trariam ‘visibilidade’ às ações administrativas de um nível de poder específico.

Outro fator substancial para a escolha deste município é a sua características de município de porte médio - o que dá suporte para inferir que a realidade experimentada neste *loco* é comum a outras municípios de mesmo porte; além da facilidade que a pesquisadora possui para o acesso às informações junto as Secretarias responsáveis pela implementação.

Para as ciências sociais a busca por respostas para o problema da implementação de políticas sociais com gestão descentralizada e o alcance de ótimos resultados na sua implementação, perpassa pela arena das barganhas no jogo político e contribuem para a reestruturação de programas com este viés no plano da eficácia, eficiência e efetividade.

Cabe ressaltar que, apesar do PBF ser objeto de diversas pesquisas acadêmicas, o desenho proposto nesta pesquisa é inédito e contribui no sentido de evidenciar ‘entraves’ que circundam os canais de comunicação entre os entes federados.

1.3 Descrição metodológica

Para buscar respostas às perguntas lançadas no problema, a pesquisa será pautada por bases lógicas que viabilizem um diálogo constante com os diversos fatores que interferem no âmbito social. Para tanto, os pressupostos epistemológicos que pautam esta pesquisa são os do método dialético, por considerá-lo o mais apto para viabilizar um raciocínio de análise da realidade social, procurando evidenciar as suas contradições e sintetizá-las. Ele será usado para interpretar a realidade a partir de três grandes princípios:

- a) A unidade dos opostos. Todos os objetos e fenômenos apresentam aspectos contraditórios, que são organicamente unidos e constituem a indissolúvel unidade dos opostos. Os opostos não se apresentam simplesmente lado a lado, mas num estado constante de luta entre si. A luta dos opostos constitui a fonte do desenvolvimento da realidade.
- b) Quantidade e qualidade. Quantidade e qualidade são características imanentes a todos os objetos e fenômenos e estão inter-relacionados. No processo de desenvolvimento, as mudanças quantitativas graduais geram mudanças qualitativas e essa transformação opera-se por saltos.
- c) Negação da negação. A mudança nega o que é mudado e o resultado, por sua vez, é negado, mas esta segunda negação conduz a um desenvolvimento e não a um retorno ao que era antes (GIL, 1999, p.31-32).

A composição da realidade se dá no diálogo das contradições que constituem a unidade dos opostos. São contradições de situações socioeconômicas, de interesses e sua legitimação que encharcam o campo das decisões políticas. Esse diálogo é imprescindível, sem ter a pretensão de ser exauriente, para compreensão das escolhas públicas e da própria implementação de um programa social. No caso específico do PBF é notória a contradição da intenção de redução das desigualdades sociais coexistindo com a política de manutenção de um sistema capitalista que é excludente.

O princípio quantidade e qualidade são entendidos como a utilização das informações quantitativas associadas à interpretação qualitativa. O fundamento que se coloca é de que os números, por si próprios não atribuem significados a realidade. A fim de fundamentar a pesquisa serão utilizadas bases de dados oficiais, lançando sobre elas interpretação que não repita o que está expresso nos números, mas que identifique as contradições que neles pode existir.

O princípio da negação da negação oferta um aporte teórico para refletir acerca da proposta de uma transformação da realidade. Visualiza o concreto, faz seu mapeamento e

aponta nós sensíveis ou debilitados, que necessitam intervenção para mudança prática. Em se tratando de um programa em prol da redistribuição de renda, a base de análise deste princípio é o desejo e a manutenção de um sistema excludente sob o argumento da redistribuição de renda.

Uma vez que nesta concepção os fatos não podem ser interpretados de forma isolada, é preciso respeitar a dinâmica da própria sociedade e fazer sua sistematização de forma totalizante. Dentro da lógica de raciocínio dialético pretende-se alcançar um nível de análise mais abrangente da realidade social, pois esta realidade precisa de um método interpretativo que considera as transformações que ela sofre constantemente. O raciocínio dialético é um

(...) método que consiste em considerar a natureza humana em permanente movimento e transformação, tais transformações não decorrem de qualquer força exterior, nem de um espírito que habita as coisas, nem de um princípio único que preside o universo. As transformações decorrem das contradições internas dos processos, tanto na natureza como na sociedade, e que são inerentes ao próprio movimento. (GENRO; GENRO FILHO, 1985, p. 54).

Especificamente no estudo de caso de um programa social que se constitui em uma intervenção política para um determinado grupo de pessoas – pautado no critério econômico – pensado por pessoas que ocupam uma posição de poder decisório, é impossível abstrair as influências econômicas, políticas e culturais. É preciso descrevê-lo levando em consideração as interferências que o programa recebe.

A teoria utilizada para o desenvolvimento do processo investigativo desta pesquisa, entendida enquanto “redes estendidas para capturar o que chamamos ‘o mundo’, para racionalizá-lo, explicá-lo e dominá-lo” (GIL, 1999, p. 36), será o materialismo histórico e a hermenêutica. A pesquisa se destina a estudar a implementação do programa bolsa família, no sentido de verificar e descrever os aspectos interinstitucionais e as articulações práticas em prol da sua implementação.

Quando, pois, um pesquisador adota o quadro de referência do materialismo histórico, passa a enfatizar a dimensão histórica dos processos sociais. A partir da identificação do modo de produção em determinada sociedade e de sua relação com as superestruturas (políticas, jurídicas etc.) é que ele procede à interpretação dos fenômenos observados. (GIL, 1999, p. 40).

A lógica proposta é de identificação e diálogo com as diversas tramas que constituem

o arcabouço político institucional a fim de sistematizar reflexivamente a situação fática identificada. A pretensão da pesquisa é desenvolver um estudo de caso no sentido de verificar e descrever os aspectos interinstitucionais e suas articulações para a implementação do PBF no município de Ijuí.

Para alcançar esta pretensão se utilizará como procedimento metodológico uma pesquisa bibliográfica da conjuntura internacional e histórica brasileira, um mapeamento dos mecanismos operacionais, institucionais e financeiros do PBF, bem como o modo de gestão a fim de delinear os passos percorridos pelo programa para o atendimento de sua clientela no âmbito municipal sob a luz do desenho preconizado pela política.

A descentralização adotada pelo governo, consequência da CF/88, como forma de reestruturar a máquina estatal, levou em consideração a simplificação das relações institucionais, atribuindo ao município a condição de ente federado, dando-lhe autonomia e independência com uma arrecadação crescente, mas, em contrapartida, atribuindo-lhe várias responsabilidades que começaram a ser descritas através de legislação complementar no transcorrer dos anos 90. A expansão do papel dos municípios a partir da CF/88 frente a sustentabilidade do sistema de governança local é um processo que ainda não está claro, e na oportunidade de adesão e implementação ao Programa Bolsa Família constitui um ponto de observação e análise das relações institucionais e entre os entes federados.

Na descrição das relações entre os diferentes atores sociais, o espaço público e o processo de adesão e implementação do PBF, adotar-se-á como método de abordagem referencial da pesquisa o método hermenêutico, com ênfase na análise de documentos e discursos. Ressalta-se que as técnicas de coleta de dados serão diversas, mas à luz do mesmo método.

A hermenêutica, nas palavras de Demo (1981, p.247) é concebida enquanto a “arte de interpretar textos e sobretudo a comunicação humana”. Parafraseando o autor, a hermenêutica tem seu ponto de partida na realidade social, repleta de comunicação, permeada por uma multiplicidade de dimensões e sentidos não ditos; sendo importante transcender o diálogo, interpretar o não dito.

A especialidade da hermenêutica é descobrir o não dito, “perscrutar o sentido oculto dos textos, na certeza de que no contexto há por vezes mais do que no texto” (DEMO, 1981, p.247-248). Pois os programas escritos nem sempre contém os antecedentes, o passado, a cultura, a maneira particular de ser, a circunstância contida nas entrelinhas, afinal, o texto não envolve todo o conteúdo, possui em si polarização, contradição, confronto.

O contexto ardiloso da comunicação é tomado a sério pela hermenêutica, que enfrenta os desafios interpretativos que se insinuam no discurso a todo instante. Sua estratégia básica é a compreensão, a que no entender de Demo (1981, p.249) é “relação dialogal que nada reduz a objeto e exige do intérprete empatia, capacidade de se colocar no lugar. Assim, compreende um texto, menos porque desvendou sua gramática, mas sobretudo porque imaginando-se no lugar de quem o escreveu ou disse, diria do mesmo jeito ou de jeito diferente”.

A hermenêutica vem ao encontro da fragilidade e sensibilidade das relações humanas, pois se constitui enquanto um método comprometido com a compreensão do sentido real apesar do texto, dedicado a explorar os vieses comunicativos que facilmente se desgarram e silenciam. Dedicar-se a compreensão dos sentidos, equilibrar a capacidade formal com percepção política.

Trata-se, ainda, de uma pesquisa basicamente qualitativa e descritiva, com manuseio de algumas bases quantitativas, que voltará sua preocupação nos seguintes aspectos: descrição, registro, análise e interpretação das relações políticas estabelecidas no desenho institucional do PBF (onde a análise de variáveis como indicadores de cobertura comparada a indicadores de pobreza e desigualdade social; aspectos orçamentários e administrativos adotados em âmbito local, suporte institucional e infra-estrutura disponível no município serão destacadas).

Considera-se importante para esta pesquisa analisar o discurso individual de cada profissional responsável pela implementação do PBF. Na soma das linguagens, relatos de experiência de cada qual poderá se perceber a direção que o município tem dado ao programa sobre o ponto de vista dos responsáveis pela implementação.

Também foram utilizadas algumas técnicas quantitativas para o trabalho com dados secundários. O retrato numérico da desigualdade e o acompanhamento de sua variação

(através da utilização do índice de Gini³ de alguns períodos do fator propriedade e renda, estatísticas⁴ do número de famílias em condição de pobreza e extrema pobreza), são importantes fontes para análise. Para isso recorreu-se a fontes de pesquisa do IBGE, Ministério do Desenvolvimento Social – Cadastro Único – e Fundação Getúlio Vargas.

A articulação do referencial teórico deste estudo compõe-se de dois eixos complementares e interconexos. O primeiro consiste na análise do próprio Estado, enquanto pessoa jurídica com capacidade decisória política, que implicam em estruturações internas e externas frente os objetivos que ela se propôs a nível constitucional, em especial a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais. Tais decisões são permeadas de interesses privados, em especial, interesses de políticos que visam sua permanência no poder, e oscilam conforme os interesses do mercado. O segundo analisa o campo teórico das Políticas Públicas como um campo necessário para dar conta de um programa específico do governo, no caso o Programa Bolsa Família (PBF) visando a transferência de renda, com gestão descentralizada⁵ em uma República Federativa, e intuito de flexibilizar-se frente a diversidade que compõe o território nacional.

A base da pesquisa será a análise do Estado enquanto pessoa jurídica de direito público que tem o poder de tomar decisões frente o sistema capitalista. Estado que, revestido de soberania – o que lhe dá competência para poder julgar, poder legislar, governar e administrar sua personalidade jurídica – toma decisões sob um determinado território, para um dado povo por meio de seu governo. Decisões estas que repercutem tanto em âmbito intra-nacional como extra-nacional, visando, em tese, organizar o sistema econômico e garantir a paz social.

³ O Índice de Gini é, conforme Jannuzzi (2001), uma medida de concentração ou desigualdade utilizada na análise da distribuição de renda ou de qualquer distribuição estatística.

⁴ Para Kerlinger (1979, p. 90) “uma estatística é uma medida resumida: ela sumariza, ou expressa em forma resumida, algum aspecto de uma amostra”.

⁵ Descentralização é entendida enquanto a capacidade de institucionalização no plano local (município) e regional (enquanto a circunscrição do estado) de condições que permitam a implementação e gestão de políticas públicas e programas sociais. (BASTOS, 1998).

2 ESTADO BRASILEIRO, CAPITALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS

2.1 Produção da exclusão social

Discutir a exclusão social atrelada à idéia de produção e multiplicação da pobreza remete ao pensamento do modo de produção capitalista, em que não há possibilidade de inclusão de toda população com idade produtiva enquanto população economicamente ativa. Para essa discussão, é necessário perceber as diversas faces deste grupo que se encontra em situação de pobreza e os enfoques que uma política precisa lançar para tentar viabilizar a inclusão ou uma mera acomodação das classes sociais em prol do sistema capitalista.

A forma capitalista de produção, apesar de não se constituir em um tema novo para balizar as respostas da pesquisa social no âmbito da exclusão, proporciona a visualização de uma lógica de acumulação permanentemente presente. Na razão em que há pessoas que acumulam riquezas de um lado, há pessoas que são excluídas de outro. E, na proporção que o sistema se reproduz, inevitavelmente, essa desigualdade se amplia, e isso não ocorre apenas no que tange a questão econômica. O distanciamento do acesso a educação de qualidade, a serviços de saúde, a tecnologia, são faces da pobreza que se acentuam juntamente com a desigualdade econômica.

O próprio Estado soberano acaba perdendo espaço frente ao ‘poderio’ das grandes empresas, multinacionais, ficando - não raras vezes – em situação de dependência deste capital para a geração de emprego e renda em seu território. Exemplos práticos visualizam-se dentro da própria legislação dos Estados – e, especificamente, no caso brasileiro, nos níveis subnacionais -, que disputam a instalação destas empresas através da oferta de isenções fiscais e/ou doações de patrimônio ou recursos públicos para investimentos iniciais destes grupos

econômicos.

Rivero (2002, p.54) procura evidenciar a perda do poder nacional, frente ao poderio econômico de empresas transnacionais

O poder mundial, que já pertenceu exclusivamente à velha aristocracia das grandes potências industrializadas, começa agora a pertencer a esta nova aristocracia internacional não-estatal, que nos últimos vinte anos se multiplicou, passando de sete mil empresas para quase 38 mil, com 250 mil subsidiárias, difundindo padrões de consumo e um mesmo estilo de vida em todo planeta. A nova aristocracia mundial determina globalmente onde se produz, o que se produz, como se produz e para quem se produz. O destino de muitas economias e culturas nacionais não está sendo decidido nas sedes de governo ou nos parlamentos, mas nos mercados financeiros transnacionais de Nova York, Chicago, Londres, Cingapura, Hong-Kong, Tóquio, Frankfurt ou Paris, e nas diretorias das empresas transnacionais.

O país em que tais empresas estiverem localizadas tira, de certa forma, proveito da situação, pelo fato do capital ali investido gerar emprego, renda e arrecadação. E essa situação reforça a disputa dos Estados pela presença dessas empresas ao mesmo tempo em que destaca a sua submissão ao capital. Rivero (2002, p.56) alerta para o fato de que

Os países subdesenvolvidos, desprovidos de capital nacional, com altas taxas de desemprego e elevado crescimento da população, exportadores de matérias-primas com preços aviltados, não tem alternativa a não ser procurar investimentos produtivos transnacionais para poderem mitigar o desemprego, aprimorar o nível tecnológico da sua produção e permitir o surgimento de novas exportações com vantagens competitivas. Por tudo isso existe fome de investimentos transnacionais em todos os países, e não é fácil ser escolhido como sede de investimentos por essas aristocratas requisitadas e presunçosas da economia global.

As inovações tecnológicas recorrentes acabam por excluir um número ainda mais elevado de pessoas: requerem profissionais altamente e constantemente qualificados que substituem um número maior de profissionais que não possuem qualificação. O capitalismo mostra a exclusão na sua face mais perversa, no sentido de restringir cada vez mais o acesso ao emprego formal e a uma renda digna que satisfaça as necessidades básicas do ser humano.

Não se pode deixar de abordar a discussão do arcabouço institucional oferecido por cada nação, pois não há como se falar em liberdade para as nações em desenvolvimento. Não há como ter êxito em uma competição econômica se houver extrema desigualdade no acesso de recursos e na oferta de serviços públicos de qualidade para a população. “Para os pobres terem chance, é mister diminuir as vantagens dos países avançados” (DEMO, 2002, p. 50).

Demo (2002, p. 48) aponta possíveis caminhos em busca de soluções para os

problemas sociais

(...) A solução dos problemas sociais não estaria em pretensos direitos de ajuda, mas na garantia de condições de competir, em particular através da educação básica comum. (...) Porquanto, 'as nações mais exitosas são provavelmente aquelas onde as instituições políticas e as regras formais e informais que governam as interações promovem o máximo volume de permutas voluntárias de baixo custo entre os indivíduos' (grifos no original).

É manifesta a necessidade de um equilíbrio entre as nações. Não de um equilíbrio impositivo, feito como moeda de troca para empréstimos que aumentam a dívida dos países subdesenvolvidos. Mas de um equilíbrio que formule normas de trabalho comuns para os trabalhadores do mundo (não vinculadas às nações) e insista em uma redistribuição de riquezas. O mercado como ente regulador, já mostrou para o que veio: para ampliar as desigualdades. “O mercado somente inclui os pobres que apresentam alguma utilidade econômica, por menor que seja, ou mesmo na posição de contrapeso para rebaixamento salarial” (DEMO, 2002, p.49). E essa situação torna o próprio Estado impotente no sentido de promover ações suficientes para intervir entre o rol dos excluídos. A situação que se constituiria – em especial nos países em desenvolvimento – seria: uma minoria trabalhando em prol da arrecadação do Estado, frente a uma maioria excluída que dependeria de assistência.

Junto da concentração de grande quantidade de homens e capitais – acelerada em certos pontos -, ocorre a concentração de grande quantidade de capitais na mão de poucos. (MARX, 1967, p. 250).

A todo instante os Estados entendidos ‘em desenvolvimento’ são pressionados no sentido de agir em prol da regulação desta produção de riquezas, a fim de reduzir desigualdades. Com um discurso voltado para a igualdade entre as nações, que cada Estado é soberano, detentor de poder decisório sob seu território, os organismos internacionais, por meio de acordos celebrados entre as nações, pressionam no sentido de alcançar metas (como, por exemplo, o caso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) em troca de financiamentos, o que está longe de constituir força efetiva por parte da nação para mudar o subdesenvolvimento que a atinge.

Também para os cidadãos (e não só no plano legal estatal, mas também em termos de Acordos e Convenções Internacionais) reitera-se a igualdade e a garantia de Direitos Humanos. A prática da regulação do mercado, porém, distancia ainda mais a possibilidade da

concretização prática de todas essas cartas políticas e discursos bem intencionados.

2.2 Arcabouço Teórico Interpretativo da Teoria do Estado Capitalista

Quando se pensa em modo de produção capitalista, o Estado passa a ter uma constituição especial. “O Estado capitalista não realiza a política dos capitalistas, individualmente tomados. Ele realiza os ‘interesses gerais do capital’, como uma instituição especial, independente dos capitais individuais” (FALEIROS, 1995, p. 59). O Estado assume as funções que são necessárias à reprodução do capital, mas que não são lucrativas, ou que não trazem retorno para a ação privada.

Ele assume um papel de regulador das relações sociais de troca que se situam no centro do modo capitalista de produção. Harvey (2006, p. 82-83), compila esses pressupostos ao sintetizar a teoria de Marx nos seguintes termos

1. O conceito de ‘pessoa jurídica’ ou ‘pessoa física’, ambas ‘pessoas’ despidas de todos os laços de dependência pessoal (como aqueles característicos da época escravocrata ou feudal), e, aparentemente, ‘livres’ para ‘entrar em conflito entre si e se envolverem em trocas dentro dessa liberdade’.
2. Um sistema de direito de propriedade, que assegura que os indivíduos obtêm o domínio sobre os valores de uso apenas mediante a propriedade ou a troca.
3. Um padrão comum do valor em troca (a objetivação que é o dinheiro), de modo que envolva apenas a troca de valores equivalentes, significando que os indivíduos se abordam no mercado essencialmente como iguais, no que diz respeito à medida de troca. O dinheiro é, em resumo, o grande nivelador.
4. A condição, na troca, de dependência recíproca (em oposição à dependência pessoal), resultante do fato de que ‘toda produção do indivíduo depende da produção [...] e do consumo de todos os outros indivíduos’. A condição de ‘livre individualidade e igualdade’ é, portanto, ‘socialmente determinada’; alcança-se ‘apenas nas condições aceitas pela sociedade e com os recursos fornecidos pela sociedade; daí [ela] se dedicar a reprodução dessas condições e desses recursos’. A partir disso, surge a separação entre os interesses privados e as necessidades sociais; essa última se afigurando como um ‘poder alienígena’ (o Estado) sobre o indivíduo (grifos no original).

Inicialmente tem-se um retrato de um Estado garantidor e viabilizador do sistema: que detém o poder de coagir em prol do alcance dos compromissos assumidos por particulares em razão de seu poder de coerção. E que continua tendo essa utilidade, principalmente nos países em desenvolvimento.

O Estado é, ao mesmo tempo, lugar do poder político, um aparelho coercitivo e de integração, uma organização burocrática, uma instância de mediação para a práxis

social capaz de organizar o que aparece num determinado território como o interesse geral.

A instância do poder político interpenetra e reflete a base econômica. A autonomia relativa do Estado resulta desta relação dialética com a economia, segundo a qual é determinado, mas também determinante (FALEIROS, 1995, p.46).

Na situação de capitalismo avançado, a política social passa por algumas transformações. Segundo a visão liberal da economia, o mercado deveria oportunizar um equilíbrio entre todos os indivíduos, de tal forma que todas as pessoas tirariam vantagens do mercado “pelas vias da livre concorrência e livre escolha” (FALEIROS, 1995, p. 42), porém a situação de desigualdade proporcionada pelo mercado, acentua-se. E o Estado intervém com políticas sociais fora do mercado. As chamadas políticas neo-keynesianas (em virtude da teoria de Keynes para a recuperação do mercado após a crise americana da quebra da Bolsa de 29) caracterizam-se basicamente por uma ação de estímulo à demanda e subvenção às empresas. “As relações de produção não são tocadas por estas políticas no que têm de essencial: as relações de exploração” (FALEIROS, 1995, p. 42).

A ideologia de Estado, para o sistema capitalista, se vincula a um discurso que o coloca acima das classes sociais, conforme Faleiros (1995, p. 43) “por intermédio do Estado-árbitro vão ser favorecidos os mais desfavorecidos no mercado, em razão de insuficiências pessoais ou individuais, de rendimento, de organização e de estatuto”. O Estado toma para si a condição de protetor dos fracos com a garantia de um mínimo de condições: seja ao estabelecer o valor de um salário que atenda as mínimas necessidades para a reprodução da classe operária, seja ao estabelecer uma renda per capita mínima para incluir famílias em políticas sociais, seja ao ofertar acesso a saúde, educação e segurança.

O Estado é hegemonia e dominação. A hegemonia representa sua capacidade de orientar o conjunto da sociedade, de arbitrar os conflitos entre as classes e os conflitos de classe, de estabelecer uma certa coesão social. (...)

Contudo é preciso compreender que nas sociedades capitalistas avançadas a regularização a curto prazo de certas reivindicações populares, situa-se numa estratégia a longo prazo de manutenção da acumulação, sob a hegemonia da burguesia monopolista (FALEIROS, 1995, p.47).

O Estado - a força política que ele representa - age de forma a acalmar cada problema específico que o interpela, mas sempre no sentido de promover a paz social, sem realizar intervenções efetivas na redistribuição de riquezas. Suas ações não atingem a forma da economia mercantil em seu conjunto, nem afronta as elites que detém maior quantidade de capital, mas não perde o poder e a legitimidade junto a população.

“As políticas sociais são instrumentos de manipulação, e de pura escamoteação da realidade da exploração da classe operária” (FALEIROS, 1995, p. 55). Elas são realizadas de acordo com as transformações da estrutura capitalista e da pressão que a classe atingida por essa transformação realiza. Porém, como alerta Demo (2002, p.40)

(...) aparece a ameaça dos tempos atuais: excluídos não são mais resíduos; no andar da carruagem podem se tornar a maioria. Aí, como fica? Além disso, quem pagaria a conta dos benefícios? Assim, restam dois grandes desafios: o da implementação, cada vez mais complexo, abrangente e caro, e o da legitimação, com referência ao suporte político facilmente dividido entre os que sustentam com seu trabalho produtivo o sistema de benefícios, e os que se beneficiam sem trabalhar.

Essa situação gera resistência e antipatia por parte dos contribuintes que pagam impostos para a manutenção do sistema. E, em se tratando de país dito “em desenvolvimento” em virtude das características econômicas que o compõe, com marcante desigualdade social, é utópico pretender que apenas as políticas públicas de distribuição de renda dêem conta da inclusão social e da minimização da desigualdade. Neste contexto, ela se configura como mero paliativo, que tentará manter ou restabelecer a paz social.

Antes de pensar na análise descritiva de um programa que integra uma opção política em prol do desenvolvimento social, se faz necessária a abordagem compreensiva de algumas questões entendidas como “de fundo”. Compreender a formação do Estado Brasileiro enquanto um Estado capitalista e excludente, analisar a concepção de política social que permeiam suas ações e a relação espaço (a quem se destina) temporal (características que em determinado período o estruturam) que está embutida nas opções políticas. Tais questões iluminam basicamente as decisões tomadas, os caminhos de implementação desenhados e os modelos de avaliação propostos em relação a um programa de intervenção governamental.

2.3 Formação do Estado brasileiro: herança cultural portuguesa

As construções históricas moldam o desenho da sociedade. Os altos índices de miséria, pobreza e desigualdade social que insistentemente se repetem nas pesquisas desenvolvidas pelos diversos institutos demográficos, econômicos e políticos não são conseqüências divinas. A história do Brasil pode apontar caminhos explicativos dos motivos dessa situação.

Partindo da análise do modo feudal de produção - que por muito tempo caracterizou a forma produtiva européia e estava entrando em crise quando da colonização brasileira - pode-se destacar as seguintes evidências marcantes: a) havia uma vinculação do servo ao senhor feudal cristalizada em uma relação de submissão e proteção; b) o servo era o proprietário dos meios de produção; c) havia um sistema de satisfação das “necessidades” provida ou pelo senhor feudal ou pelas associações religiosas (destaca-se cuidados de saúde, asilo e esmolas). Essa experiência não chegou a ser implantada pelos colonizadores no Brasil, em especial pelo fato deste sistema de produção estar em colapso no mundo europeu e estar tomando forma o modelo capitalista de produção. Porém, nem o sistema feudal e nem o sistema capitalista foram marcas dos primeiros momentos da colonização brasileira: o sistema aqui implantado foi de exploração predatória para o enriquecimento do governo português.

Num primeiro momento, logo após o marco do “descobrimento”, houve a exploração do pau-brasil até seu teórico esgotamento. Em seguida Portugal planejou uma política de colonização oficial: em 1530, vinha para o Brasil a expedição de Martim Afonso de Sousa. “Quatro anos mais tarde, divide-se o país em capitanias hereditárias, entregues a capitães-donatários, que deveriam promover, à própria custa, o povoamento e a colonização do respectivo território”. (SENNA, 1995, p. 106). O país foi dividido em 15 capitanias que eram entregues a capitães-donatários com o objetivo de viabilizar a produção açucareira e fundar vilas para proteção e permanência no território.

Inicia-se o cultivo da cana-de-açúcar com a instalação de engenhos e o uso de mão-de-obra escrava. Note-se: não havia senhor feudal, mas sim senhor do engenho; não havia vassalo, mas sim escravos que recebiam em troca de seu trabalho somente o necessário para sobreviver e reproduzir; e os meios de produção pertenciam ao senhor do engenho.

Os negros africanos compunham mão-de-obra compulsória e abundante, fundamental para a implantação da indústria canavieira em um extenso território.

Dois fatores explicam, em resumo, o emprego do trabalho escravo africano em maior escala quando comparado ao indígena: os interesses ligados ao tráfico negreiro, que logo se tornou um empreendimento altamente lucrativo para a Coroa e mercadores portugueses, e o simples desaparecimento da população indígena da área açucareira. (VICENTINO, 2003, p. 183).

A exploração do açúcar volta-se inteiramente para a exportação e comandava a economia colonial. Entre 1650 e 1688 houve uma crise neste setor de produção – os holandeses produziam açúcar em melhor qualidade e menor preço – o que resultou em “prejuízos tanto para a economia portuguesa quanto para a colonial” (VICENTINO, 2003, p.183).

Tudo estava sob o controle do poder centralizador de Portugal e esse contexto coloca o Brasil em uma situação peculiar de dependência deste poder, isso o diferencia das colônias de povoamento inglesa (norte-americanas) que geriam por si suas demandas políticas e econômicas. Nas palavras de Senna

Enquanto, desde seus primeiros passos a colônia brasileira era submetida ao controle de um poder forte e distante, as colônias inglesas na América punham em prática o sistema de autogoverno e privilegiavam as administrações locais (1995, p. 107).

Sem dúvida as iniciativas no plano local refletiam muito mais a realidade das necessidades da população e eram mais eficientes neste sentido. Para Senna “os portugueses estavam mais interessados em usufruir dos benefícios das conquistas marítimas do que em promover a prosperidade da sua agricultura” (1995, p. 112).

Em Portugal, devido aos altos tributos cobrados de quem tinha a iniciativa de produzir o que era importado de outros países, também não se desenvolveu a indústria. Quem levou vantagem nessa história foi a Inglaterra que fornecia a Portugal produtos de alimentação e vestuário, pagos por este em sua maior parte com o ouro extraído do Brasil.

A forma de governo expressa pelas capitânias hereditárias e os governos-gerais continuariam existindo de forma concomitante até o século XVIII, enquanto ocorria a progressiva criação de capitânias da Coroa. Essa dependência administrativa e econômica do governo português nos permite identificar uma certa herança cultural que moldou o nosso perfil: uma sociedade católica, crente, com pouca instrução (sem possibilidade de acesso à ela), muitos segmentos populacionais empobrecidos – e devido a esta condição, dependente de estímulos e iniciativas estatais. Diferentemente das colônias da América do Norte – que

possuíam como característica o cooperativismo como propulsor do desenvolvimento – no Brasil a dependência econômica e política era impregnada por todos aqueles que não gostariam de perder o seu prestígio em relação ao governo português. Além disso, os imigrantes portugueses que para o Brasil vieram, possuíam um interesse comum: encontrar riquezas e retornar para seu país de origem – dessa forma não criaram vínculos com a pátria descoberta, viam-na como fonte de mera exploração, para garantir-lhes uma vida digna após seu retorno ao país de origem.

A experiência história demonstra que, quase invariavelmente, sistemas personalistas conduzem ao fortalecimento do governo central, à perda das liberdades políticas das pessoas em geral, e à utilização do Estado como mecanismo propulsor do processo de desenvolvimento econômico, seja atuando diretamente, seja concedendo privilégios a grupos do setor privado. (...)Disso tudo resulta que a população passa a depositar suas esperanças de prosperidade na ação exclusiva dos líderes providenciais, cobrando deles resultados concretos e imediatos, em prejuízo do desenvolvimento econômico e social a prazo mais longo, e deixando de lado qualquer preocupação com o processo de consolidação do direito às liberdades individuais. (SENNA, 1995, p.115).

Quando o Brasil começou a implementar idéias do sistema capitalista a estrutura de dependência política em relação ao governo português e a percepção deste espaço enquanto colônia de exploração permaneceram inalteradas. Na Europa o capitalismo rompe com a estrutura feudal: separa a posse dos meios de produção de seus trabalhadores e passa a operar com uma lógica individualista. Segundo Faleiros (1995, p. 10),

A ordem medieval se desmoronou em sua estrutura social e política, em consequência das modificações nas relações de produção, frente às novas exigências de produção dos valores e de intercâmbio de mercadorias.

Desde o desenvolvimento o Brasil já foi interpretado como fonte de lucro para Portugal. Inicialmente, devido a abundância do pau-brasil no litoral, o país colonizador estabeleceu monopólio sobre a exploração deste produto, o que os historiadores denominam de estanco. Conforme Vicentino “por meio do escambo os indígenas realizavam o corte e o transporte da madeira e recebiam por isso objetos vistosos mas de pouco valor, como espelhos e miçangas” (2003, p. 181).

A lógica de exploração que aqui se iniciou, desde cedo estava pautada pela maximização de vantagens: seja individualmente, seja para o Estado português. Observa no capitalismo a busca constante do lucro individual, o que inicialmente se opera no âmbito da produção. Individualmente o capitalista emprega seu dinheiro na aquisição de meios de

produção, matéria prima e pagamento de salários. A transformação desta matéria-prima em um novo produto viabiliza a fixação de um preço superior ao da soma dos gastos de produção e do salário do produtor (operário). Resta ao capitalista, neste processo, a mais-valia. O salário que ele transfere ao operário na lógica do capital deve servir como meio de prover-lhe a subsistência e reproduzir-se enquanto operário.

No Brasil ocorre a exploração de produtos primários voltados para o mercado internacional e, ao invés de operários, convive-se por 388 anos (quase quatro séculos) com a forma escrava de exploração da mão-de-obra. Somente em 1888 é que ocorre a abolição da escravatura. Aos negros é dada a liberdade: sem emprego, sem qualificação para trabalhar na indústria, sem dinheiro para dar início a empreendimentos que pudessem bastar seu sustento. Tem-se uma grande massa de desempregados, desassistidos, sem perspectivas de vida. Ao invés de uma estratificação social baseada em escravos e nobreza, tem-se uma nova situação: miseráveis (composto pelo grupo de ex-escravos), profissionais liberais que compunham uma insipiente classe média e uma elite formada pelos grandes proprietários de terra e pelos “funcionários públicos” que recebiam este título pela proximidade que possuíam com os que detinham o poder.

Em 1889 é proclamada a República: “a estrutura governamental manteve-se praticamente inalterada, ressalvadas as modificações de formas, inerentes ao novo regime político” (SENNÁ, 1995, p. 204). A elite política continuou se beneficiando pessoalmente com o poder estatal.

Tradicionalmente, o Estado brasileiro – à semelhança do Estado português – caracterizou-se pela ubiqüidade. Aproximar-se dos detentores do poder, pressionando-os para obter favores ou se oferecendo como parceiros, sempre representou um caminho profícuo para a sobrevivência e, muitas vezes para o enriquecimento (SENNÁ, 1995, p. 205)

O centro de poder era bem definido e a estrutura de governo facilitava a ação dos que tinham algum interesse para influenciar os que tinham poder de decisão. O Estado continuava influenciando toda economia e as iniciativas capitalistas não possuíam um campo fértil para a sua atuação.

Weber procura identificar a racionalidade da ação capitalista que visa um lucro renovável, busca uma rentabilidade. Nas palavras do autor (1989, p. 4-5),

Chamaremos de ação econômica “capitalista” aquela que se basear na expectativa de lucro através da utilização das oportunidades de troca, isto é, nas possibilidades (formalmente) pacíficas de lucro. Em última análise, a apropriação (formal e atual) do lucro segue os seus preceitos específicos, e, (conquanto não se possa proibi-lo) não convém colocá-la na mesma categoria da ação orientada para a possibilidade de benefício na troca. Onde a apropriação capitalista é racionalmente efetuada, a ação correspondente é racionalmente calculada em termos de capital. Isto significa que ela se adapta a uma utilização planejada de recursos materiais ou pessoais, como meio de aquisição, de tal forma que, ao término de um período econômico, o balanço da empresa em termos monetários (ou, no caso de uma permanente, a estimação periódica dos bens financeiramente alienáveis) exceda o capital (cada vez mais no caso da empresa permanente), isto é, o valor estimado dos meios materiais de produção utilizados para a aquisição na troca.

Destaca que no capitalismo há que se fazer um balanço do investimento inicial frente o lucro obtido. Mas não é apenas na lógica de investimento e rentabilidade que o capitalismo se baseia, há que se analisar a estrutura que o sustenta: o Estado. O Estado oferece uma estrutura racional do direito e da administração com regras formais que aportam e legitimam a atuação do capitalista. E essas regras no Brasil, ficavam a mercê dos interesses dos detentores do poder e daqueles que de alguma forma exerciam pressão: a ética da escolha de acordo com o interesse público ficava prejudicada frente aos interesses dos grupos de pressão (lobbies).

A título exemplificativo, pode-se citar um exemplo trágico da história pátria: foi o caso dos cafeicultores, como lembra Furtado (1991, p. 161-185) a utilização da influência entre os políticos pelos cafeicultores lhes garantia proteção da rentabilidade deste setor, pois tinham assegurado por parte do governo a desvalorização cambial para elevar seus ganhos, sempre que os preços internacionais do produto se mostrassem desfavoráveis. Essa prática só foi abandonada quando grupos com interesses distintos – como os assalariados urbanos e rurais organizados, e os produtores para o consumo interno – tiveram seu poder de influência aumentado e, foi substituída pela aquisição do excedente de produção do café pelo próprio governo e esta influencia perdurou até a revolução da década de 30. Note-se que essa postura tornava desinteressante outras iniciativas que não se relacionavam ao setor de produção do café.

Após a Segunda Guerra Mundial o Brasil experimentou iniciar na produção industrial. Neste momento histórico, pode-se falar em um sistema capitalista altamente controlado pelo Estado. Houve uma política de protecionismo à indústria nacional. Conforme Senna ao se referir aos instrumentos utilizados pelo Estado para proteção da indústria,

Além das tradicionais barreiras tarifárias, houve restrições quantitativas às compras no exterior, sistemas múltiplos de câmbio, isenções fiscais, preços subsidiados de certos serviços públicos, necessidade de licença prévia para importar, etc. (1995, p. 210).

Como o mercado interno era amplo e o governo garantia a proteção dos produtos da indústria nacional, os consumidores tiveram que se contentar com a qualidade que os empresários destinavam aos produtos. Havia um significativo grau de isolamento da indústria pátria em relação aos padrões de mercado internacional: não se buscou produzir e especializar “qualidade” e “preço” para adentrar em novos mercados. Bastava o mercado pátrio. Novamente o governo foi utilizado para beneficiar e proteger os interesses das elites – elites industriais e agrícolas. É importante ressaltar que esse período denominado de “modernização brasileira” conviveu concomitantemente com setores industriais e setores tradicionais voltados para a economia agro-exportadora.

Assim, o uso do governo acabava por beneficiar grupos sociais que já se encontravam em condições favoráveis na sociedade (as elites). Os pobres e sem instrução continuavam no abandono, contribuindo para formar massas de desempregados e inertes a motivar transformações sociais. Os que detinham alguma forma de atividade econômica conseguiam medir forças com o governo através de seus sindicatos. Assim, aqueles que estavam excluídos do processo produtivo ficavam invisíveis aos olhos dos políticos que sequer destinavam tempo para pensar alguma forma de incluí-los nas políticas sociais.

2.4 Estado de bem-estar social no Brasil

A idéia do Estado de Bem-Estar ou *Welfare State* é abordada nesta pesquisa de uma forma ampla: entende-se enquanto “a mobilização em larga escala do aparelho do Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população” (MEDEIROS, 2001, p.6). No Brasil as iniciativas que revelam a preocupação com esta forma de ação estatal não se iniciou e consolidou nas mesmas condições em que se iniciou e consolidou para os países que já tinham uma trajetória capitalista industrial. Até porque, em razão de todo o histórico de exploração de riquezas do Brasil colônia, da forte centralização estatal das decisões políticas e econômicas e da recente abolição da forma de exploração da mão de obra escrava, amplamente aqui utilizada, a situação conjuntural de

impulso e desenvolvimento da industrialização também acabou ficando refém da iniciativa estatal.

Muitos teóricos, ao analisar os países industrializados, buscam compreender o papel do *Welfare State* – em especial na América do Norte e da Europa. A maior parte destas teorias, identifica no transcorrer das fazes iniciais e consolidação

um meio de compensar, por intermédio de políticas de cunho keynesiano, a insuficiência do mercado em adequar os níveis de oferta e demanda agregada, controlar politicamente as organizações de trabalhadores e capitalistas e estimular a mercantilização da força de trabalho segundo padrões industriais (fordistas), ao administrar alguns dos riscos inerentes a esse tipo de relação de trabalho e ao transferir ao Estado parte das responsabilidades pelos custos de reprodução da força de trabalho. Determinam a configuração do *Welfare State*, nesses casos, o padrão e o nível de industrialização (ou modernização), a capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura política de uma nação, a estrutura de coalizões políticas e a autonomia da máquina burocrática em relação ao governo (MEDEIROS, 2001, p. 5).

O Brasil em 1920 estava principiando no processo de industrialização. Todo processo de desenvolvimento econômico estava atrelado ao governo (e mais especificamente aos interesses das elites que se encontravam no poder). O Estado de bem-estar social é marcado na história brasileira em virtude da necessidade de “regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia” (MEDEIROS, 2001, p.8). Tais aspectos diziam respeito a promulgação de leis abordando as condições de trabalho e à própria contratação de mão-de-obra.

Em termos de política estatal, o incentivo para a produção industrial deu-se no período da década de 30. A iniciativa de centralização de ações estatais objetivavam proporcionar a integração da economia nacional e regulamentar os fatores de produção.

As políticas sociais no período anterior à Revolução de 1930 eram fragmentadas e emergenciais, apesar de haver indícios da disposição de uma atuação mais global por parte do Estado, como a instituição por lei dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e a promulgação, em 1923, do Código Sanitário e da Lei Eloy Chaves, essa última sobre assuntos previdenciários. Os conflitos entre capital e trabalho eram regulados por legislação esparsa, e tratados basicamente pelo aparato policial. (...) A atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais (...) (MEDEIROS, 2001, p. 9).

As políticas da década de 30 possuíam caráter conservador, pois neste período predominavam nos discursos políticos os ideais de sociedade harmônica. Para isso o Estado

precisava ser forte, e no caso brasileiro o autoritarismo é a marca do período. Sob o governo de Getúlio Vargas, a idéia política era do efetivo poder de regulamentação da economia pelo Estado para desenvolver estratégias de desenvolvimento. Para caracterizar o período Barcellos se manifesta no sentido de

Até 1937, embora vigorasse no Brasil o Estado de Direito, já começava a se delinear os traços autoritários que estariam presentes, com uma intensidade variável, no decorrer do período que se estende até 1964. Nesse primeiro momento, o autoritarismo expressava-se fundamentalmente na estrutura corporativista da organização sindical, que começou a ser montada em 1930. O corporativismo, deslocando os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado, descaracterizou e obstaculizou a livre manifestação das reivindicações dos trabalhadores (1983, p. 11).

Começou a se formar uma força de trabalho urbana no país e a necessidade de regulamentação dessa nova demanda de mão-de-obra passou a ser iminente. No período compreendido entre 1930 até 1943 temos dois marcos legislativos – que se constituem enquanto política de apoio aos setores produtivos - em prol dos trabalhadores: a criação do instituto de aposentadorias e pensões estatal e a Consolidação das Leis Trabalhistas (em 1943). “O Brasil definiu e implementou as bases modernas de seu sistema de seguridade social, as quais permaneceram relativamente intactas até 1966” (MEDEIROS, 2001, p. 10).

As políticas eram voltadas basicamente para o grupo de trabalhadores urbanos, até porque as elites rurais permaneciam no poder e não tinham o menor interesse de ver seu poder de decisão, em relação aos empregados rurais, diminuído.

Malloy citada por Medeiros, destaca em relação ao governo Vargas, os seguintes objetivos:

- a) evitar que os movimentos de trabalhadores se tornassem base de apoio para grupos de oposição que reivindicavam mudanças mais profundas na organização da sociedade;
- b) despolitizar as relações de trabalho, impedindo que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação;
- c) fazer dos trabalhadores um ponto de apoio, ainda que passivo, do regime (2001, p. 11).

Os instrumentos para alcançar tais objetivos passaram pela repressão aos opositores e concessões aos “parceiros” do governo, em especial aos sindicatos e organizações de trabalhadores que apoiavam a base governamental. Os setores organizados da classe trabalhadora (normalmente urbana) foram beneficiados com políticas de proteção social, enquanto que os setores não organizados ou rurais, continuavam esquecidos. O Estado

ampliava seu poder de decisão e intervenção na economia e por conseqüência contratava mais pessoas para gerir as atividades para as quais abraçava a competência.

Ao favorecer o fenômeno do corporativismo, a estrutura de seguridade criada teve o papel de minar a possibilidade de a classe trabalhadora organizar um movimento de oposição autônomo ao regime de capitalismo regulado pelo Estado. A previdência social contribuiu para a criação de divisões na classe trabalhadora e incentivou entre os trabalhadores uma mentalidade particularista e essencialmente dependente do clientelismo do Estado (MEDEIROS, 2001, p. 11-12).

A forma de corporativismo, existente principalmente entre os funcionários públicos e o apoio que atribuíam ao governo, impedia que se promovessem gastos sociais com outros setores do movimento de trabalhadores em detrimento de seus interesses particulares.

A sociedade, por intermédio do Estado e do governo de Vargas, passa a ter um marcante perfil urbano-industrial. Todo o poder decisório – em especial do campo das políticas sociais – passou a ser controlado pelo Estado, e em conseqüência, o procedimento decisório teve maiores encargos burocráticos. O poder das unidades estaduais de governo sucumbiram frente a centralização administrativa, em especial pelo advento da Lei de Segurança Nacional de 1935.

O período de 1946-64 é marcado pela tentativa de construção de um governo democrático. Porém, como assinala Barcellos “as mudanças na economia e na política nesse período exigiram do Estado a ampliação e a rearticulação de suas funções para suprir as necessidades advindas do aprofundamento da concentração urbana e da modernização do país” (1983, p. 89).

Nesse período a organização sindical teve a oportunidade de participar politicamente de forma ativa, principalmente em prol de metas de aceleração do desenvolvimento industrial. Na legislação trabalhista houve muitos ganhos: o direito a greve e a tutela do trabalho foram os principais. Muitos grupos de trabalhadores foram incluídos em direitos e assistência social.

Porém o sistema redistributivo da arrecadação apresentava uma falha em termos de alcance: ele arrecada e redistribuía para a própria classe média.

Uma parte significativa dos programas (em especial os que não possuíam caráter assistencialista) pressupunha a concessão de benefícios na medida da contribuição

prévia para o sistema, tratando-se, obviamente, de um mecanismo incapaz de romper a inércia das desigualdades (MALLOY, apud MEDEIROS, 2001, p.14).

O sistema previdenciário brasileiro pressupõe até os dias atuais a contribuição como pressuposto para recebimento de benefícios. A forma com que é apresentado o art. 201 da Constituição Federal de 1988, deixa clara a intenção de redistribuir para aqueles que contribuíram

A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá nos termos da lei, a: I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II – proteção à maternidade, especialmente a gestante; III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no parágrafo 2º.

Na atuação política militar no governo o discurso em favor da redução da desigualdade e do desenvolvimento econômico, ocorria no sentido de que primeiro deveria se investir no crescimento econômico, oportunizar a multiplicação dos lucros e só depois repartir entre os que necessitam. Em conseqüência, reforçou-se a situação de concentração de renda e desigualdade. “A concentração de renda, no entanto, tem custos sociais pesados. Para compensá-los e garantir a estabilidade política necessária ao crescimento econômico, o governo implementou uma série de políticas sociais de natureza assistencialista” (MEDEIROS, 2001, p. 14). Os moldes do governo militar se voltavam para a produção (que gerava lucros e beneficiava um grupo restrito) e para a compensação dessa desigualdade através de políticas assistencialistas.

A base financeira e administrativa de um aparato estatal centralizado permitiu ações mais abrangentes e complexas no campo social do que as observadas no período getulista. Isso implicou um grande volume de recursos aplicados em políticas sociais, o que estimulou a participação da iniciativa privada (MEDEIROS, 2001, p. 15).

Conforme sistematiza Medeiros a respeito do Estado de Bem-estar Social do período da ditadura militar “assim como na fase de surgimento, sua constituição é direcionada à legitimação da ordem política e à defesa dos objetivos estabelecidos pela cúpula do governo e expressa tanto a falta de poder político dos movimentos de trabalhadores em geral quanto a falta de autonomia da máquina burocrática”(MEDEIROS, 2001, p. 16). Tais características demonstram a falta de interesse governamental em operacionalizar mecanismos

redistributivos, distanciamento entre os beneficiados e os elaboradores de políticas sociais, peso desproporcional dos interesses das classes representativas da estratificação social na tomada de decisões para investimentos e gastos públicos.

Porém, com a ampliação da desigualdade e com os notórios benefícios públicos destinados aos grupos que se mantinham no poder, houve uma crise no regime militar e na própria concepção de Estado voltada para o desenvolvimento. “A crise no regime autoritário abriu portas para que novos atores ascendessem no cenário político, entre os quais os mais importantes foram os governadores e líderes políticos regionais” (ABRUCIO, 2002, p. 22).

No período de 1985 a 1988 observa-se uma profunda reforma no sistema político nacional: inicialmente, em prol da crítica que se destina a centralização política, realizaram-se transferências de recursos que passaram a ser administradas pelos governos estaduais, em um segundo momento foi dada ênfase à assistência social e à conclusão da Constituição de 1988. Ampliou-se a cobertura de iniciativas na área de assistência social no período pós-Constituição, sendo que na década de 90 houve uma mudança drástica na atuação do Estado em prol da assistência. Conforme Medeiros “as políticas sociais nesse período foram caracterizadas por cortes drásticos de orçamento sob a justificativa de necessidade de descentralização administrativa” (2001, p. 18).

Atualmente a assistência social é encarada como um direito social, universal – em termos de acesso - e gratuito. Tal perspectiva é apontada no art. 203 da Constituição Federal de 1988:

Art. 203 – A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social, e tem por objetivo: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo as crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal a portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A focalização das políticas públicas precisa pautar-se em razão da necessidade dos grupos sociais demonstradas através de mapeamentos consistentes (que apurem condições de bens e renda), pois o quadro de desigualdade é gritante no país. Assim, a destinação dos

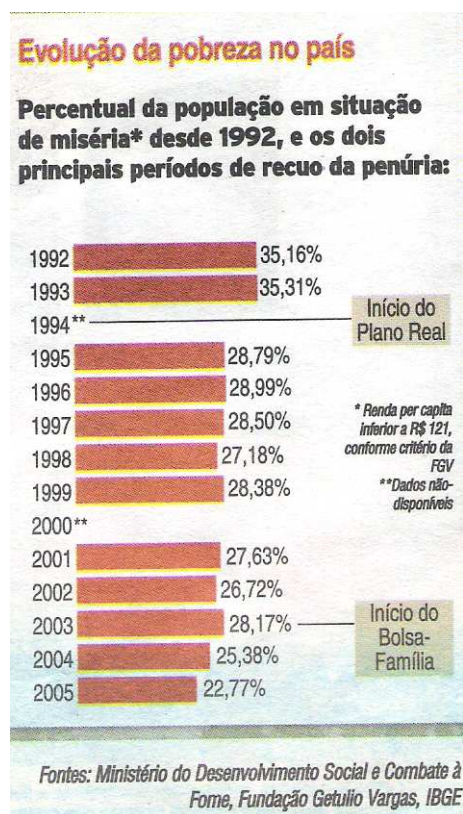
escassos recursos públicos precisam atender a necessidade da população: e a perspectiva do Programa Bolsa Família, nos termos de sua intenção, é justamente esta. Só que, por outro lado, quando se está em regime democrático em que há escolha dos representantes por voto direto, existe uma preocupação política latente: a disputa pelo poder e/ou a reeleição.

2.5 Um retrato da desigualdade no Brasil no século XX

O desafio de alterar o retrato da desigualdade no Brasil é histórico: o legado de injustiça social e restrições ao acesso de condições mínimas de cidadania esta presente desde o descobrimento. O Brasil não pode ser considerado um país pobre: possui terras produtivas e riquezas; mas é sem dúvida um país de muitos pobres.

Conforme dados do MDS, Fundação Getúlio Vargas e IBGE (ZERO HORA, 2006), tem-se o seguinte gráfico para a evolução da pobreza no país:

Figura I – Fonte Zero Hora, 2006



Este gráfico aponta para a redução do percentual da população em situação de miséria no país, tendo marcos claros para tais reduções: o início do Plano Real (plano econômico que ocorreu em 1994), e o início das políticas de transferência direta de renda em 2001 (Programas que mais tarde foram substituídos pelo PBF), no qual se destaca o Bolsa Escola que teve início, em 11 de abril de 2001 com o advento da Lei nº 10.219.

Conforme divulgado pelo Atlas de Desenvolvimento Humano, no que se refere a renda da população brasileira nos anos base 1991 e 2000, observa-se o comportamento do Índice de Gini⁶: o percentual da renda apropriado pelos 10% mais ricos da população em comparação com o percentual da renda apropriada pelos 40% mais pobres da população através da razão entre a renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres nos respectivos anos, a nível de federação e de cada Estado membro.

⁶ O Índice de Gini é, conforme Jannuzzi, uma medida de concentração ou desigualdade utilizada na análise da distribuição de renda ou de qualquer distribuição estatística. (2001).

Tabela I - Indicadores de desigualdade de renda comparativa dos períodos de 1991 a 2000.

Estado	Índice de Gini, 1991	Índice de Gini, 2000	Percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos da população, 1991	Percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos da população, 2000	Percentual da renda apropriada pelos 40% mais pobres da população, 1991	Percentual da renda apropriada pelos 40% mais pobres da população, 2000	Razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres, 1991	Razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres, 2000
Acre	0,623	0,648	51,028	52,698	7,518	6,265	27,149	33,647
Alagoas	0,625	0,691	53,029	58,355	8,203	5,151	25,858	45,315
Amapá	0,582	0,637	45,705	50,649	8,731	6,474	20,939	31,293
Amazonas	0,623	0,683	49,892	55,948	7,08	4,838	28,187	46,259
Bahia	0,664	0,669	57,218	56,05	6,929	5,916	33,031	37,895
Ceará	0,654	0,675	56,215	56,97	7,241	5,733	31,054	39,746
Distrito Federal	0,614	0,64	47,824	49,87	7,323	6,091	26,124	32,75
Espírito Santo	0,598	0,608	47,923	49,435	8,332	8,151	23,006	24,261
Goiás	0,585	0,611	48,239	51,14	9,4	8,582	20,526	23,836
Maranhão	0,599	0,659	50,22	54,811	9,156	6,206	21,939	35,329
Mato Grosso	0,598	0,63	49,18	52,954	8,765	7,87	22,444	26,916
Mato Grosso Sul	0,604	0,627	50,175	52,5	8,809	7,964	22,783	26,368
Minas Gerais	0,614	0,615	50,383	50,557	8,009	7,963	25,163	25,397
Paraíba	0,634	0,646	54,097	53,842	7,834	6,694	27,62	32,176
Paraná	0,597	0,607	48,202	49,641	8,513	8,328	22,648	23,842
Pará	0,619	0,655	51,759	54,775	8,22	6,597	25,186	33,213
Pernambuco	0,654	0,673	55,481	56,628	6,965	5,828	31,862	38,865
Piauí	0,636	0,661	53,915	55,274	7,716	6,194	27,949	35,695
RJaneiro	0,609	0,614	49,398	49,514	8,081	7,736	24,451	25,601
RGrandeNorte	0,628	0,657	52,496	54,633	7,71	6,223	27,235	35,115
RGrandeSul	0,585	0,586	46,397	46,965	8,642	8,8	21,474	21,347
Rondônia	0,612	0,614	49,468	49,436	7,791	7,651	25,396	25,846
Roraima	0,647	0,622	49,22	48,178	5,186	6,542	37,962	29,459
Santa Catarina	0,546	0,56	42,887	45,254	10,144	10,095	16,911	17,932
São Paulo	0,555	0,592	44,379	47,61	10,179	8,668	17,439	21,971
Sergipe	0,627	0,658	52,751	55,114	7,996	6,344	26,389	34,75
Tocantins	0,627	0,662	52,638	55,299	7,994	6,195	26,337	35,706
Brasil	0,613296296	0,637037037	50,37477778	52,37407407	8,09137037	7,003666667	25,44674074	31,13074074

Em termos de análise da última década (1991-2000), pode-se concluir que o quadro da pobreza agravou no Brasil como um todo, pois houve um acréscimo de 0,024 pontos no indicador entre o ano de 1991 e 2000. Se analisarmos em específico a situação do Rio Grande do Sul no que se refere a este indicador, ele também demonstra uma piora no que tange a desigualdade no Estado: mas em um percentual bem menor do que o Brasil como um todo, pois aumento 0,001 pontos. Já nos indicadores que comparam a razão entre a renda dos 10% mais ricos da população com os 40% mais pobres, evidencia-se que no ano de 1991 o Brasil convivia com a razão de 25,45 vezes, e em 2000 a situação agravou para uma razão de 31,13. No Estado do Rio Grande do Sul houve um sensível decréscimo desta proporção entre os dois anos de referência, em 1991 a razão era de 21,47 e em 2000 a razão era de 21,35, o que significa uma “melhora” incipiente da distribuição da renda.

A desigualdade aponta para a existência de uma situação extrema: a do não alcance de condições básicas de vida. Situação de indigência. Conforme o relatório sobre a intensidade de indigência em todos os estados do Brasil, também disponível no Atlas de Desenvolvimento Humano,

Em 1991, a Intensidade da indigência do Brasil era 42,04. Dentre os Estados do País, o estado com o melhor valor era Mato Grosso do Sul, com um valor de 32,92, e o estado com o pior valor era Roraima, com um valor de 65,31. Dos 27 estados do país, 25 (92,6%) tinham um valor entre 44,00 e 48,00; 1 (3,7%) tinham um valor entre 48,00 e 52,00; 0 (0,0%) tinham um valor entre 52,00 e 56,00; 0 (0,0%) tinham um valor entre 56,00 e 60,00; e 1 (3,7%) tinham um valor igual a 60,00 ou maior. Em termos de população, 115.018.967 (78,3%) pessoas viviam em estados com um(a) Intensidade da indigência entre 44,00 e 48,00; 31.588.925 (21,5%) entre 48,00 e 52,00; 0 (0,0%) entre 52,00 e 56,00; 0 (0,0%) entre 56,00 e 60,00; e 217.583 (0,1%) igual a 60,00 ou maior.

Os índices de desigualdade se repetem se for analisado a situação da distribuição da terra (que também é uma medida de riqueza) no país:

Tabela II - Índice de Gini da Distribuição da Terra

Unidade da Federação	1.967	1.972	1.978	1.992	1.998	2.000
BRASIL	0,836	0,837	0,854	0,831	0,843	0,802
NORTE	0,882	0,889	0,898	0,878	0,871	0,714
RO	0,948	0,903	0,77	0,644	0,644	0,559
AC	0,944	0,955	0,962	0,889	0,872	0,645
AM	0,844	0,857	0,935	0,937	0,929	0,783
RR	0,522	0,568	0,531	0,874	0,796	0,5
PA	0,871	0,883	0,863	0,892	0,889	0,744
AP	0,832	0,873	0,905	0,845	0,78	0,613
NORDESTE	0,809	0,799	0,819	0,792	0,811	0,78
MA	0,795	0,784	0,79	0,748	0,766	0,735
PI	0,776	0,775	0,78	0,751	0,774	0,751
CE	0,761	0,74	0,727	0,694	0,705	0,69
RN	0,784	0,792	0,777	0,747	0,766	0,71
PB	0,791	0,784	0,775	0,761	0,766	0,751
PE	0,816	0,787	0,772	0,765	0,764	0,748
AL	0,8	0,795	0,784	0,79	0,79	0,789
SE	0,808	0,799	0,799	0,795	0,795	0,77
BA	0,787	0,776	0,836	0,808	0,831	0,803
SUDESTE	0,763	0,754	0,765	0,749	0,757	0,75
MG	0,769	0,761	0,773	0,754	0,762	0,754
ES	0,569	0,597	0,609	0,629	0,645	0,647
RJ	0,799	0,751	0,761	0,737	0,751	0,742
SP	0,785	0,76	0,769	0,758	0,763	0,754
SUL	0,722	0,706	0,701	0,705	0,712	0,707
PR	0,707	0,704	0,705	0,706	0,715	0,706
SC	0,678	0,642	0,645	0,643	0,649	0,648
RS	0,745	0,729	0,718	0,725	0,730	0,727
CENTRO-OESTE	0,833	0,842	0,831	0,797	0,798	0,802
MT	0,858	0,867	0,855	0,817	0,811	0,804
MS						0,824
GO	0,761	0,755	0,741	0,721	0,731	0,728
DF	0,857	0,775	0,81	0,788	0,811	0,82

Fonte: Dados divulgados pelo INCRA, 2006.

Os dados que versam sobre o período de 1967 a 2000 revelam a situação do Brasil e dos Estados da federação. Em níveis nacionais pode-se observar que no período de 1967 a 1978 houve um aumento significativo de 0,018 pontos (em 1967 o indicador revelava 0,836 de desigualdade na distribuição da terra, enquanto que em 1978 era de 0,854). Em 1992 houve um decréscimo significativo de 0,023 pontos, indicando 0,831 de desigualdade. Este decréscimo continuou até chegar ao patamar de 0,802.

No Rio Grande do Sul tem-se indicadores melhores, mas não baixos, de desigualdade: em 1978 chegou a 0,718, porém em 2000 observa-se um indicador de 0,727. Em níveis estaduais vivencia-se uma distribuição de terra menos desigual do que para o restante do país. Mas isso não significa que não se deve destinar atenção para a redução das desigualdades.

Divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) estão dados mais recentes do mapeamento feito pelo Cadastro Único⁷ em relação ao número de famílias pobres (com renda per capita até R\$ 175,00) e extremamente pobres a nível federal e estadual:

⁷ Como o assunto será especificamente abordado no capítulo 3 que se destina a operacionalização do Programa Bolsa Família, pode-se conceituar Cadastro Único como sendo um banco de dados desenvolvido pela esfera municipal de governo e transmitida para a esfera federal com o intuito de mapear a pobreza e direcionar os escassos investimentos públicos de forma a torná-los mais eficientes em seu alcance e resultado.

Tabela III – Total de famílias beneficiadas pelo PBF – atualizado até mês 10/2006:

Região	Estados	Total de Famílias (estimativa IBGE 2004)	Total de famílias atendidas pelo Bolsa Família	Percentual de famílias atendidas sobre o total
Brasil		57.396.967	11.118.929	19,37%
Norte	Rondônia	451.878	94.506	20,91%
	Acre	181.293	54.721	30,18%
	Amazonas	930.143	203.066	21,83%
	Roraima	111.680	31.525	28,23%
	Pará	1.972.231	499.797	25,34%
	Amapá	146.051	20.936	14,33%
	Tocantins	382.374	109.159	28,55%
Nordeste	Maranhão	1.649.722	716.604	43,44%
	Piauí	856.293	361.682	42,24%
	Ceará	2.370.177	917.411	38,71%
	Rio Grande do Norte	902.340	306.140	33,93%
	Paraíba	1.047.622	419.803	40,07%
	Pernambuco	2.494.770	861.627	34,54%
	Alagoas	828.767	342.578	41,34%
	Sergipe	607.801	195.447	32,16%
	Bahia	4.090.318	1.408.832	34,44%
Sudeste	Minas Gerais	6.023.105	1.185.132	19,68%
	Espírito Santo	1.082.406	193.439	17,87%
	Rio de Janeiro	5.267.967	423.113	8,03%
	São Paulo	13.002.744	1.117.907	8,60%
Sul	Paraná	3.298.663	481.762	14,60%
	Santa Catarina	1.906.787	146.367	7,68%
	Rio Grande do Sul	3.682.683	456.975	12,41%
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	725.063	118.171	16,30%
	Mato Grosso	843.659	142.731	16,91%
	Goiás	1.811.916	266.892	14,73%
	Distrito Federal	728.514	42.606	5,85%

Fonte: Elaborada a partir de Dados IBGE, 2004 e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2006).

Pode-se afirmar que o Rio Grande do Sul possui 6,41% de famílias em relação ao Brasil e que aqui se encontra concentrado 4,11% das famílias pobres do país. Dentre as famílias do Estado, 12,41% recebem o benefício do PBF. O maior número de famílias beneficiadas encontra-se na região Nordeste, sendo o Maranhão o Estado com maior índice de beneficiados alcançando 43,44% das famílias totais deste espaço geográfico. A região Sul é que apresenta os menores percentuais de famílias beneficiadas.

2.6 Teoria das escolhas públicas na democracia

Momento importante na administração pátria foi a busca e o alcance da forma democrática de governo. Almejado durante o período ditatorial, e alcançado a partir de 1988, o Brasil experimentou uma alteração na sua forma de governo⁸: ele passou a ser democrático. Em consequência, seu sistema de poder reúne as seguintes características e condições – já identificadas por Downs enquanto condições de um governo democrático:

1. Um único partido (ou coalizão de partidos) é escolhido por eleição popular para gerir o aparato de governo.
2. Essas eleições são realizadas dentro de intervalos periódicos, cuja duração não pode ser alterada pelo partido no poder agindo sozinho.
3. Todos os adultos que são residentes permanentes da sociedade, são normais e agem de acordo com as leis da terra são qualificados para votar em cada uma dessas eleições.
4. Cada eleitor pode depositar na urna um e apenas um voto em cada eleição.
5. Qualquer partido (ou coalização) que receba o apoio de uma maioria dos eleitores tem o direito de assumir os poderes de governo até a próxima eleição.
6. Os partidos perdedores numa eleição não podem jamais tentar, por força ou qualquer meio ilegal, impedir o partido vencedor (ou partidos) de tomar posse.
7. O partido no poder nunca tenta restringir as atividades políticas de quaisquer cidadãos ou outros partidos, contanto que eles não façam qualquer tentativa de depor o governo pela força.
8. Há dois ou mais partidos competindo pelo controle do aparato de governo em toda eleição (1999, p.45).

Essas características trazem a baila questões práticas que influenciam diretamente as opções e escolhas públicas. Note-se que, no caso do Brasil, convivemos com três divisões de instâncias de governo – apesar de ser considerada una e indivisível – temos o governo da União, dos Estados e dos Municípios, cada um submetido à disputas partidárias de poderes

⁸ Adota-se a concepção de Downs para conceituar governo enquanto instituição que representa “o governo é uma organização especializada, distinta de todos os outros agentes sociais. (...) o governo é um agente específico e singular e tem uma função especializada na divisão do trabalho”. (1999, p.44).

para sua administração. Ao se alcançar o poder – e ter oportunidade de se realizar efetivamente escolhas para investir recursos públicos – a preocupação principal é se manter nele: pautando-se as escolhas pelo princípio da viabilidade da reeleição, da ampliação do número de votos. A máquina administrativa do governo é usada para este fim, em especial em razão da própria característica peculiar que este *locus* possui,

Todo governo é o *locus* do poder último na sua sociedade; isto é, ele pode coagir todos os outros grupos a obedecer suas decisões, ao passo que esses não podem coagi-lo da mesma forma. Portanto, sua função social deve pelo menos incluir a ação como fiador final por trás de todo uso de coerção na resolução de disputas (DOWNS, 1999, p.45).

O Estado brasileiro possui uma forma peculiar de equacionar a representatividade dentro da democracia. Ele é uma República Federativa⁹, sendo que o que garante o êxito dos arranjos federativos, conforme Abrucio são “a manutenção de três condições: a existência de um contrato federativo garantido por um sólido arcabouço institucional, a convivência entre os princípios da autonomia e da interdependência e a republicanização da esfera pública, sobretudo no plano subnacional” (2002, p. 26).

Os entes subnacionais são autônomos entre si, mas ao mesmo tempo interdependentes. No plano intergovernamental é necessário que ocorra cooperação e competição entre o nível nacional e subnacional. Na síntese de Abrucio

o sucesso de uma Federação dependerá da constituição de um jogo de competição-cooperativa entre os seus integrantes. (...) o arranjo federativo exitoso é democrático por excelência, enfrentando os mesmos desafios e propondo soluções semelhantes às preconizadas pelas modernas teorias da democracia (2001, p. 27-28).

Os níveis subnacionais de governo ganham um destaque especial por caracterizarem o local onde a população tem o contato político mais direto: podendo dirigir suas reivindicações, sugestões, avaliações, fiscalizações e auxílios. Porém, em razão da convivência com a disputa partidária em cada nível subnacional e no próprio nível nacional, as políticas que envolvem os três níveis de governo apresentam uma complexa teia de interrelações até que se efetive sua implementação.

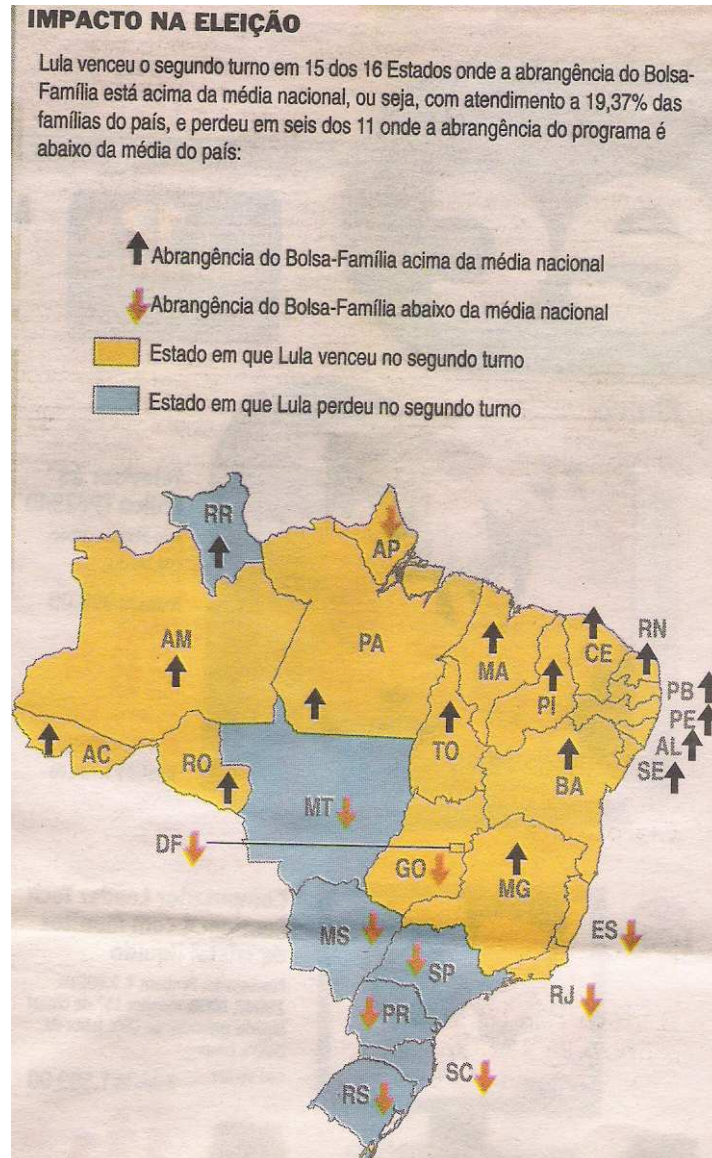
⁹ Conforme o artigo 1º da CF/88 “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.”

Primeiro cabe ressaltar que dificilmente haverá unidade na representação de partidos políticos em todas as instâncias de governo. Em segundo lugar, que os partidos políticos “formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas” (DOWNS, 1999, p.50). Assim, frente aos desejos expressos na Constituição – que representam uma carta de intenções políticas – tem-se os interesses individuais dos candidatos: “renda, prestígio e poder” (DOWNS, 1999, p. 50) e suas ações serão voltadas para a maximização dos votos nas próximas eleições. As decisões políticas serão tratadas como forma de alcançar o objetivo de chegar ou permanecer no poder.

Da mesma opção lógica do político e seu partido, o cidadão votante também toma sua decisão: ele reflete sobre os benefícios que determinado partido ou candidato possa lhe trazer pessoalmente ou para seu grupo de interesse. Então, em regra, a soma da maioria dos interesses individuais é que define um pleito eleitoral. Downs, ao abordar a lógica básica do voto salienta que “cada cidadão vota no partido que ele acredita que lhe proporcionará mais benefícios do que qualquer outro” (1999, p. 57).

E essa situação pode ser visualizada no mapa abaixo que foi elaborado a partir de dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2006) :

Figura II – Fonte Zero Hora, 2006



No campo da tomada de decisão governamental, diretamente no que se trata de gastos públicos, a lógica romântica do texto constituinte se refere a função social, a promoção da cidadania, dentre outros aspectos voltados para uma gama de direitos e garantias fundamentais atribuídos aos cidadãos, articulando a idéia de que os investimentos públicos devem pressupor a maximização do bem-estar social. Ocorre, porém, que o governo – aqui utilizado no sentido de evidenciar o ato de governar – “é um partido em disputa com outros partidos pelo controle do aparato de governo” (DOWNS, 1999, p. 71).

(...) a meta de maximização de voto do governo faz com que ele aja em favor dos grupos de renda mais numerosos – os que recebem rendas baixas. Portanto, ele tende a redistribuir a renda em direção oposta aos grupos de alta renda, através de sua alocação de custos e serviços (DOWNS, 1999, p. 221).

A disputa pela simpatia e conquista do voto das pessoas que compõe essa classe de renda baixa e numerosa, influencia os três níveis de governo, em especial quando ocorre a existência de administração diferenciada de cada nível subnacional. A idéia de uma política comum (com o ingênuo intuito de alcançar eficácia, eficiência e efetividade em prol do bem comum) pode esbarrar na disputa partidária dos que encontram-se gerenciando cada nível de poder.

E essa disputa é visivelmente identificada pelo Programa Bolsa Família (PBF) – por se caracterizar enquanto um programa que conquistou a simpatia dos eleitores da classe desfavorecida e numerosa da população. Acompanhou-se, no período eleitoral, uma verdadeira disputa pela criação do desenho da política e pelo enfoques das condicionalidades. Também houve uma acirrada disputa pela eficiência das ações de transferência de renda condicionada entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – que governou no período de 1994 – 2002 e realizou políticas pioneiras no sentido de transferência de renda pelo nível nacional – e Partido dos Trabalhadores (PT) – que foi eleito no pleito de 2002, assumiu o governo em 2003 e disputava a reeleição em 2006.

No transcorrer do ano de 2006 diversos meios de comunicação social veicularam notícias relacionando o PBF ao PT e ao candidato a reeleição. Em pesquisa realizada pelo Datafolha, veiculada no Jornal do Comércio, sobre a aceitação do governo Lula (no período entre 20 e 21 de fevereiro de 2006) entre os entrevistados, obteve um percentual de 43% considerando ótima a gestão federal em razão dos programas sociais. Logo após o período eleitoral, manchetes de jornais atribuíam a reeleição do PT ao PBF. No Zero Hora do dia 05 de novembro de 2006, por exemplo, foram dedicadas duas páginas ao artigo “A bolsa de votos de Lula” onde se analisa o percentual de votos feitos em cada Estado com o percentual da população beneficiada pelo PBF.

Mas, ao focar a implementação do programa a questões referentes a conquista de votos, visualiza-se o emperrar na procedimentabilidade prática da adesão, com o alcance que ele se propõe.

2.7 Perspectiva teórica desenvolvimentista que fundamenta o Programa Bolsa Família

O verbo “emancipar” é central em todas as discussões que se referem aos beneficiados pelo PBF. Emancipar é entendido no sentido de tornar o beneficiado apto a prover por si o seu sustento próprio. A intenção demonstrada no desenho do programa é, sem dúvida, ampliar as liberdades individuais e não meramente transferir renda. Claro que a ocorrência prática desta intenção pertence a outro departamento, mas a intenção de ampliar as liberdades individuais está expressa tanto na lei que cria o PBF como no decreto que o regulamenta.

O fundamento do PBF é remover uma das principais fontes de privação da liberdade: a miséria e a pobreza, garantindo e, ao mesmo tempo exigindo, que os beneficiados tenham atendimento de saúde e educação. Esse fundamento nos remete ao endendimento de Sen (2000, p.18) acerca do desenvolvimento

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

Esta política foge da idéia de desenvolvimento voltada para o crescimento econômico atrelada à elevação de índices como o PIB per capita, que não medem a efetiva distribuição de renda entre as pessoas. A existência do PBF está justamente pautada pela situação de agravo das desigualdades e conseqüente diminuição de liberdades individuais, o que expõe ao sujeito situações de subordinação a condições de risco em prol de sua sobrevivência. A pobreza extrema gera, através da privação da liberdade econômica, a privação da própria liberdade social, por exemplo. Como argumenta Sen (2000, p.19)

A ligação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades.

A lógica de que o “social deve esperar”, que constituí uma falácia da paciência, conforme Kliksberg (2001, p.18), parece ser combatida pelo programa em questão, bem como

a idéia de que “o desenvolvimento econômico é suficiente”. Assim são visíveis no PBF duas ações-chave: o desejo de desburocratizar, tornando mais ágil o acesso dos sujeitos necessitados de renda e o assumir de uma postura de que a lógica do desenvolvimento econômico tem contribuído para com a concentração de renda e não com a diminuição das desigualdades sociais.

A desburocratização almejada pelo programa com a união de diversos benefícios existentes no governo anterior, em um só programa pretende agilizar a distribuição de renda e evitar os efeitos danosos da miséria e pobreza: a morte, a desnutrição, as condições sub-humanas de vida. A pobreza, conforme Kliksberg, “cria fatores de risco que reduzem a expectativa de vida e pioram sensivelmente a qualidade de vida”. (2001, p.19).

A falácia do investimento no desenvolvimento econômico está intimamente relacionada com a idéia de que o social deve esperar. Os investimentos no crescimento PIB *per capita*, têm demonstrado a sua eficiência em direção da concentração de riqueza e não com a consequência esperada da distribuição desse produto a população. Kliksberg aborda o campo conceitual desenvolvido pela ONU sobre o paradigma do desenvolvimento humano

A falácia de que o crescimento basta transmite a visão de que se estaria avançando se o produto bruto *per capita* subir, e que os olhares devem estar voltados para o mesmo. A ONU desenvolveu na última década um corpo conceitual amplamente difundido no âmbito internacional, ‘o paradigma do desenvolvimento humano’, que ataca de modo radical esse arrazoamento. O crescimento só não basta, ele é necessário mas não suficiente; assim, caberia iniciar uma discussão maior. Perguntar-nos quando realmente uma sociedade avança e quando está retrocedendo. Os parâmetros definitivos, é sugestão, devemos encontrá-los no que está acontecendo com as pessoas (2001, p. 23).

Em termos organizacionais, o PBF salienta a necessidade de uma atividade conjunta de diversos ministérios de governo: envolve assistência social, educação, segurança alimentar e saúde; para o alcance do objetivo emancipatório dos sujeitos. “A pobreza e a vulnerabilidade derivam de uma complexidade de problemas que interagem entre si” (KLIKSBERG, 2001, p. 89). Aspectos como: renda, saúde e educação são substanciais para se pensar em emancipação.

Da mesma forma, a abertura do programa para a participação popular no processo decisório e de fiscalização se faz necessária para a própria sociedade (destinatária) pensar

sobre os contornos do programa. A idéia de reflexão acerca dos moldes do programa viabiliza uma reflexão da própria estrutura social e a adequação dos limites da política a perspectiva e anseios da sociedade.

A idéia de participação popular parte do pressuposto que se os indivíduos tiverem oportunidades sociais adequadas poderão projetar seu próprio destino e conquistar seus objetivos, sem serem beneficiários passivos – pois precisam cumprir as condicionalidades que, na verdade, também constituem benefícios a eles; e participam da projeção de seu próprio futuro.

A lógica do PBF vai ao encontro de uma perspectiva que leva em consideração a vida que as pessoas levam, abandonando a lógica da produção de riqueza econômica. Ele preocupa-se com o atendimento das necessidades mais urgentes da vida dos beneficiados e com a ampliação das liberdades que eles desfrutam, ressaltando a importância da entidade familiar para a concretude dos objetivos. O PBF em seus fundamentos, busca uma revalorização das políticas sociais que, durante o período militar, pareceu ficar na sombra da política econômica. Mas apostar que só este programa consiga tirar as famílias da situação de vulnerabilidade social, expressa nos indicadores de pobreza e extrema pobreza é uma ilusão. Há que se pensar em conjunto com esta política paliativa, formas de inserção dos beneficiados em atividades produtivas, que reverteriam em emancipação e efetiva diminuição na desigualdade de renda ainda gritante no Brasil e na América Latina.

A grande questão que surge é como o PBF tem se operacionalizado nos diversos municípios brasileiros. E de que forma, no âmbito municipal, vem atendendo aos objetivos que legalmente aderiu, através do uso de sua máquina administrativa. A última parte desta pesquisa visa analisar como esse programa se operou no município de Ijuí e quais dificuldades ele enfrenta.

3. CARACTERÍSTICAS LEGAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.1. Breve retomada histórica dos antecedentes do programa

O histórico de políticas públicas voltadas para o atendimento social é uma discussão que nos remete a era Vargas na história do Brasil, mais especificamente na década de 30 em que se evidencia a criação dos primeiros programas e leis voltados aos trabalhadores e aos setores mais pobres da população. Neste período os discursos políticos traziam a ambição da efetivação de um Estado de bem-estar social como já fora mencionado no capítulo anterior.

Outro marco legal e institucional da história nacional é a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que consolidou legalmente uma série de direitos e garantias fundamentais em que o Estado e a sociedade ficam como co-responsáveis pelo seu alcance. Apontou, em seus artigos, uma série de diretrizes para as políticas públicas estatais: caracterizou a assistência social no campo das políticas públicas, destacou reiteradamente a função protetiva do Estado para com as pessoas, famílias e comunidades mais fragilizadas socialmente. Tal anseio se repete em diversos artigos da Constituição com o objetivo de dar “essência ou substância ao Estado” (BASTOS, 1998, p. 40).

Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, descritos no artigo 3º da CF/1988, encontram-se “I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Note-se que há uma atribuição objetiva ao Estado de agir em prol de seus cidadãos, buscando um equilíbrio social (que pode ser entendido tanto no âmbito econômico, quanto no âmbito ético e jurídico).

Ao estabelecer os direitos sociais, o art. 6^o¹⁰ da CF/1988 destaca alguns dos objetos do programa a ser analisado: a assistência aos desamparados, saúde, educação e trabalho. Ao tratar da ordem social a CF/1988, em seu art. 193¹¹, destaca como objetivo o bem-estar e a justiça social. Inicialmente este bem-estar estava associado a previdência, atrelado ao salário mínimo e aos sujeitos que de alguma forma encontravam-se na condição de segurado. Ou seja, a massa de miseráveis ficava fora dos beneficiados pela seguridade, pois trabalham na informalidade e não possuíam a qualidade de segurados. No desenho do Programa Bolsa Família (PBF) percebe-se que tais anseios são utilizados para atingir justamente as pessoas em condição de pobreza e extrema pobreza, que normalmente não se beneficiam com a seguridade social. Dessa forma, ganham corpo os argumentos de redução da miséria e da pobreza como justificativas para a transferência de renda associada a imposição de condicionalidades às famílias beneficiadas.

A década de 90, no geral, foi marcada por importantes iniciativas no sentido de proteger aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social, com desejo de regulamentar as diretrizes explicitadas na Constituição. Foram aprovados o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), além da Organização da Seguridade Social e Plano de Custeio (Lei 8.112/1991) e do Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.113/1991). Tinha-se proteção às crianças e adolescentes, aos idosos e àqueles que de alguma forma estavam ou haviam contribuído para a previdência social. Os que estavam desempregados e encontravam-se na linha de pobreza, ou abaixo dela, não tinham como se enquadrar como contribuintes do sistema previdenciário e, conseqüentemente, perdiam a condição de segurados e ficavam desamparados dos programas de transferência de renda.

Inicialmente, com o objetivo de atender as necessidades básicas das pessoas que se encontravam nessa condição de miserabilidade, foram pensados programas focalizados de acordo com as áreas dos ministérios federais. Assim havia programas específicos na área da segurança alimentar (normalmente transferência de alimentos); programas específicos na área de educação (onde pode-se destacar o bolsa-escola que também abarcava transferência de

¹⁰ Art. 6 – São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹¹ Art. 193 – A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

renda) e na área de saúde. O grupo de pessoas atendidas por estes diferentes programas era comum, porém, havia necessidade dos beneficiados se adaptarem às peculiaridades de cada programa.

Pesquisas realizadas na área de segurança alimentar, como a de Lena Lavinias, traz conclusões no sentido de que “os programas compensatórios integram o arcabouço institucional das políticas sociais. Sua matriz tem origem na prática assistencialista, inicialmente nas mãos da Igreja. Estruturam-se em valores de solidariedade, indispensáveis nas sociedades modernas, fortemente diferenciadas e desiguais, pois permitem mitigar os efeitos da pobreza propiciando um aumento do bem-estar comum. Tais programas, todavia, não incorporam forçosamente valores de equidade” (2000, p.03)

Destaca a existência de programas de transferência direta de alimentos no final dos anos 90 em situações como merenda escolar, fornecimento direto de gêneros alimentícios pela rede de saúde e assistência social, e ainda através da comercialização subsidiada de alimentos ou refeições.

Embora persistentes em seus desenhos e modalidades, os programas compensatórios são reconhecidos como pouco eficazes e bastante ineficientes, corroborando evidências de que o aporte compensatório pouco agrega ao bem-estar dos grupos sociais em situação de risco alimentar e extrema pobreza. Ineficácia que acaba por desacreditar esse tipo de ação, entendida cada vez mais como inútil (LAVINAS, 2000, p.04).

A mera distribuição de alimentos não traz impacto relevante na questão social, além de motivar constrangimentos à liberdade de escolhas do grupo beneficiado pelo programa, de permitir uma estigmatização social em relação aos indivíduos identificados como indigentes, envolve altos custos administrativos e interesses dos lobbies do setor agroalimentar. É uma política que gera desperdícios administrativos e insatisfação por parte dos destinatários. Ela centraliza o poder de escolha nos administradores das verbas públicas, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, e nem sempre atende a diversidade cultural local ou mesmo os anseios das famílias destinatárias do programa.

A idéia de transferência direta de renda com cumprimento de condicionalidades na área de saúde e educação abriga em si um olhar para as múltiplas faces da desigualdade social. Esta idéia foi amplamente discutida em fóruns internacionais, como os promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), em prol de se definir objetivos para o

Desenvolvimento de países subdesenvolvidos e angariar recursos com os órgãos de fomento internacional para viabilizar tais investimentos. Algumas metas foram estabelecidas nos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na América Latina e no Caribe”¹². Com o apoio do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) para o financiamento desse tipo de iniciativa, tem-se políticas semelhantes em diversos países: Plan Famílias (Argentina), Bolsa Família (Brasil), Chile Solidário (Chile), Familias en Acción (Chile), Supermonos (Costa Rica), Red Solidaria (El Salvador), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), PRAF (Honduras), PATH (Jamaica), Progres/Oportunidades (México), Red de Protección Social (Nicarágua), Juntos (Peru) e Solidaridad (República Dominicana). Em termos financeiros o apoio do BID aos programas de transferência de renda entre 2000 e 2005 totalizou U\$ 4,5 bilhões (BID, 2006).

O início destes programas de transferência de renda condicionada, no Brasil, ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso. O objetivo almejado era a melhoria da renda e da qualidade de vida da população mais pobre – já em decorrência das evidências de desigualdade que se ampliavam no país e na existência de um significativo percentual de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza. Pode-se destacar os seguintes programas (PRESIDÊNCIA, 2006):

- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- Agente Jovem;
- Sentinela;
- Bolsa Escola;
- Bolsa Alimentação;

¹² Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio na América Latina e no Caribe, foram estabelecidos na reunião denominada Cúpula do Milênio, realizada em setembro de 2000, na sede da ONU em Nova York, que reuniu líderes de diferentes países. Foi estabelecida e assinada por 189 líderes de diferentes países a Declaração do Milênio. Através desse documento, se oficializou o pacto que colocou como prioridade a eliminação da fome e da extrema pobreza no planeta até o ano de 2015. Para isso, foram estabelecidos os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com 18 metas socioeconômicas em áreas como renda, educação, saúde infantil e materna, combate a doenças, saneamento, habitação, meio ambiente, igualdade de gêneros e parcerias pela sustentabilidade. Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são:

- a) Erradicar a extrema pobreza e a fome;
- b) Atingir o ensino básico universal;
- c) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- d) Reduzir a mortalidade infantil;
- e) Melhorar a saúde materna;
- f) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
- g) Garantir a sustentabilidade ambiental;
- h) Estabelecer parcerias para o desenvolvimento. (ONU, 2006).

- Cartão Alimentação;
- Auxílio gás.

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para gerir e estruturar uma rede de proteção social, ele procurou integrar as iniciativas de transferência de renda que beneficiassem as famílias (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação) no programa Bolsa Família (PBF). O próprio governo federal ao referir-se ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) afirma que ele

tem a tarefa de estruturar uma sólida rede de proteção social, de modo a incluir todas as pessoas pobres do País no mundo do trabalho, do direito social e da cidadania. A unificação de programas de assistência social, de segurança alimentar e de transferência de renda em um único ministério tem o claro objetivo de utilizar melhor a potencialidade de cada um sempre que forem complementares. Para isto, está implantando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (MDS, 2005, p.9).

O MDS tem por objetivo desenvolver uma rede de proteção social em parceria com as prefeituras do país, sob o fundamento de que o espaço de governo municipal possui o principal elo com as comunidades para tornar concreta a ação dos programas pelo ministério proposto. Assim, em termos ideais, o MDS espera que em relação ao Bolsa Família, o âmbito municipal possa articular diferentes ações para geração de trabalho e renda ou que visem a reintegração produtiva das famílias na comunidade local. Tal anseio fica nítido no argumento apresentado pelo próprio ministério:

Em torno do Bolsa Família, o principal programa de transferência de renda do governo federal, é possível articular várias ações, com o objetivo de garantir que o dinheiro transferido às famílias resulte na melhoria da qualidade de vida e de alimentação. É fundamental também somar esforços para a criação de projetos de geração de trabalho e renda, que representem portas de saída dos programas sociais por meio da reintegração produtiva das famílias na comunidade. (MDS, 2005, p. 9).

O MDS possui outros programas – na área de assistência social e na área de segurança alimentar e nutricional -, para além do Bolsa Família, que também pretendem ser implementados em parceria com as esferas municipais de governo. Na área da assistência social, tem:

- Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC-LOAS);
- Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) – Casa das Famílias;
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);

- Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (SENTINELA);
- Agente Jovem de Desenvolvimento;
- Proteção Social Básica e Especial à Pessoa Idosa;
- Proteção Social Básica à Criança de 0 a 6 anos;
- Proteção Social Básica e Especial para Pessoas com Deficiência.

Na área de segurança alimentar e nutricional o MDS propõe:

- Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA);
- Restaurantes Populares;
- Banco de Alimentos;
- Programa de Agricultura Urbana;
- Cozinha Comunitária;
- Feiras e Mercados Populares;
- Unidades de Beneficiamento e Processamento Familiar Agroalimentar;
- Educação Alimentar e Nutricional;
- Distribuição de Cestas a Grupos Específicos;
- Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Terras Indígenas – Carteira Indígena.

Aos municípios cabe aderir aos moldes dos programas propostos. Cadastrando as famílias e realizando a fiscalização. Cabe abordar a questão - que do ponto de vista individual dos beneficiados é interessante - já apontada por Rios Neto (2005), que uma política focalizada na família, pode provocar novos arranjos familiares, mesmo que de forma não-intencional.

Especificamente sobre o PBF, ele foi instituído pela Medida Provisória nº 132 que data de 20 de outubro de 2003, que fora posteriormente convertida na Lei nº 10.836 em 09 de janeiro de 2004. No bojo de sua proposta de transferência direta de renda, ele almeja unificar os programas que já existiam no governo de FHC para agilizar a liberação do dinheiro, propiciar uma melhoria no controle dos recursos e facilitar os trâmites reduzindo a burocracia.

Teve como parâmetro para atingir seus objetivos os dados da PNAD 2001 que identificou a existência de 11,2 milhões de famílias pobres e extremamente pobres no Brasil. Segundo dados do MDS o programa, em dezembro de 2003, atendia cerca de 3,6 milhões de famílias, e em dezembro de 2004 alcançou 6,5 milhões tentando demonstrar a eficiência dos municípios no alcance das metas de atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social. Claro, que o mérito da proporcionalidade dos números não é suficiente para afastar a preocupação com a identificação efetiva dos beneficiários enquanto efetivamente vulneráveis. A meta lançada no final de 2004 era alcançar 8,7 milhões de famílias em dezembro de 2005 e conseguir a cobertura total da população em situação de extrema pobreza e pobreza até dezembro de 2006.

Inúmeras pesquisas na área econômica visam auferir a redução das desigualdades sociais e apontam como os vetores responsáveis por esta redução os programas de transferência de renda e benefícios sociais. Porém, esta constatação aponta para o fato de que o verdadeiro vetor da desigualdade (a redução das diferenças salariais, o acesso à riqueza, a geração de empregos) não está sendo atingido.

Em pesquisa realizada por Delgado afirma que

O Programa Bolsa Família em 2004, único ano em que a PNAD recolheu seus dados, lançados na rubrica “outras fontes de renda”, tem méritos e algum efeito redistributivo. Mas é um despropósito conceitual e empírico tratá-lo como causa da melhoria na distribuição pessoal da renda. Somente para se ter uma idéia das proporções, em 2005, os pagamentos da Bolsa Família corresponderam a algo como um vigésimo dos pagamentos efetuados pelo INSS (2006).

Delgado utiliza-se da base de dados do Censo Demográfico 1991-2000 e PNAD 2003 que demonstram o que segue:

Tabela IV – Evolução da Renda Pessoal Domiciliar no Brasil nos anos de 1991, 2000 e 2003

Renda Pessoal – Domiciliar – Evolução segundo fontes principais			
Fontes de Renda	1991	2000	2003
Renda Familiar Total	100,00	100,00	100,00
Renda do Trabalho (%)	85,3	78,0	73,8
Renda da Seguridade (%)	10,2	16,0	22,4
Outras Fontes de Renda	4,5	6,0	3,8

Fonte: Delgado, 2006.

Assim, se partirmos da análise da Renda advinda do trabalho, o que se observa é um decréscimo gradual: 7,3% entre 1991 a 2000, e 4,2% entre 2000 a 2003. Esses valores são supridos pelo aumento significativo do percentual de Renda advinda da Seguridade: 5,8% no período 1991 a 2000, e 6,4% no período 2000 a 2003. Note-se que as outras fontes de renda representam um fator “oscilante”, mas em termos percentuais, em 2003 são inferiores à sua composição da renda, nos períodos anteriores.

Delgado, ao fazer a análise destes dados salienta que

(...) De fato, a “renda familiar”, levantada pela PNAD, onde basicamente se apuram os “rendimentos do trabalho”, e os “rendimentos oriundos da seguridade social”, que correspondem a 96% de todos os rendimentos levantados por esta pesquisa, melhoraram de perfil distributivo. Mas isto é um fenômeno restrito a essa medição da renda familiar e à forte influência que sobre ela exercem os pagamentos de aposentadorias e pensões, que praticamente dobraram sua participação entre 1991 e 2002, enquanto a renda do trabalho caiu de peso no mesmo período – de 85% para 73,8% (2006).

Assim, se houve melhora na renda familiar, conforme os critérios estabelecidos pelo IBGE, essa melhora está atrelada aos benefícios da seguridade social (que exigem vinculação do segurado ao regime contributivo de recursos) e seu perfil está intimamente relacionada ao pagamento do salário mínimo. Delgado atrela sua fundamentação teórica da pesquisa no critério da distribuição funcional do tipo capital-trabalho, afirmando que “a informação fica mais direta sobre quem se apropria das fatias maiores da totalidade da renda interna” (2006).

Tabela V – Participação dos Rendimentos do Trabalho na Renda Interna

Anos	1999	2000	2001	2002	2003
PIB = Renda Interna Bruta	100	100	100	100	100
1. Renda dos Empregados (%)	38,14	37,87	37,04	36,14	35,65
- Salários e ordenados (%)	27,42	26,81	26,31	26,13	25,69
- Contribuições Sociais (%)	10,72	11,06	10,63	10,01	9,95
2. Rendimento Misto Trabalho-Capital (%)	5,69	4,62	4,70	4,33	4,48
Anos	1999	2000	2001	2002	2003
3. Impostos s/ produção líquidos de subsídios (%)	15,65	16,17	17,00	17,35	16,92
4. Excedente Operacional Bruto (%)	40,51	40,63	40,90	41,93	42,99
5. Relação dos Salários e Ordenados sobre o Excedente Bruto (%)	0,68	0,67	0,64	0,62	0,60

Fonte: IBGE, 2006.

Partindo da observação da relação dos salários e ordenados sobre o excedente bruto, percebe-se um decréscimo significativo entre o período 1999 a 2003: são 8% de “perda” salarial. Isso representa uma piora na distribuição funcional capital-trabalho, refletindo o processo de concentração econômica dos mercados no período.

Ainda conforme Delgado,

A informação isolada sobre o perfil da renda pessoal da PNAD, sem a devida qualificação do seu peso e composição, pode induzir o leitor a conclusões equivocadas do tipo: a) a desigualdade está sendo revertida espontaneamente, logo não há porque intervir neste campo; b) a desigualdade está sendo revertida sistematicamente e a causa dessa reversão é a ação política do governo atual – sendo o Programa Bolsa Família apresentado como causa eficiente (2006).

Como se pode perceber, apesar das proposições serem parcialmente verdadeiras – pois ocorreu “diminuição” no índice de gini - , elas são equivocadas; pois não houve efetivamente melhora na renda advindas de salário, aumentando a concentração de riquezas no país.

3.2 Moldes do Programa

A delimitação do desenho do programa e a divisão de tarefas entre ministérios do governo federal se deu através da publicação da Medida Provisória nº. 132 de outubro de 2003. Ele se destina às famílias que se encontram em situações de pobreza (conceituados como aquelas famílias que possuem renda mensal por pessoa de R\$ 60,00 a R\$ 120,00) e de extrema pobreza (conceituadas como aquelas famílias com renda mensal inferior a R\$ 60,00). Uma das principais características do programa no plano de benefícios sociais é a associação de transferência de renda ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação, saúde, segurança alimentar e assistência social.

No plano operacional, a focalização do programa obteve uma “qualificação” com a institucionalização do Cadastro Único. Tal cadastro pretende fazer um mapeamento da população para obter a melhor aplicação dos escassos recursos públicos em prol da erradicação da pobreza. Assim, no âmbito municipal, tem-se cadastrado famílias carentes ou que se consideram – e assim se declaram - carentes, com intuito de mapear a pobreza.

Em síntese de responsabilidades governamentais e procedimentos de gestão de benefícios divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social tem-se como responsabilidade da União:

O Governo Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é o gestor do PBF em âmbito federal. A inclusão das famílias no Programa é operacionalizada pela Senarc, que realiza a concessão do benefício, segundo regras predeterminadas.

Compete à Senarc: elaborar as normas e regulamentos que formam o desenho normativo do PBF; gerir o Cadastro Único dos Programas Sociais; fiscalizar a gestão local do PBF; promover melhorias e fomentar a utilização do Sistema de Gestão de Benefícios por parte dos gestores municipais, coordenadores estaduais, membros das instâncias de controle social e integrantes da Rede Pública de Fiscalização do PBF, com vistas à eficiência e transparência das ações de gestão de benefícios; promover o intercâmbio das boas práticas entre os gestores municipais do PBF e a divulgação delas em nível nacional; realizar atividades de gestão de benefícios;

promover ações de capacitação dos agentes responsáveis pelas atividades de gestão de benefícios e dos membros das instâncias de controle social, em parceria com os demais entes federativos, dentre outras.

Por fim, cabe ressaltar que os Ministérios da Saúde e da Educação também desempenham um importante papel no que tange à gestão de benefícios, uma vez que o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades tem efeitos diretos sobre os benefícios das famílias, conforme Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005 (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2006).

Assim, fica evidenciada que a autoria e formatação padrão do programa é de competência única e exclusiva da Senarc¹³, a fiscalização, orientação e qualificação da gestão (e dos próprios gestores) também se opera nesta instância. Os Ministérios da Saúde e da Educação tem competência de acompanhamento da fiscalização das condicionalidades, realizando o intercâmbio de informações sobre o trabalho dos municípios ao MDS.

O MDS define como competência dos estados:

A participação dos estados na gestão de benefícios está mais focada em seu papel coordenador dos municípios que formam seu território. Os estados exercem a função de promotores do desenvolvimento das atribuições municipais, não apenas estimulando uma ação local qualificada, como também fornecendo o suporte e o apoio técnico necessário ao planejamento e desenvolvimento do Programa.

Compete aos organizadores estaduais: promover o credenciamento ao SIBEC dos funcionários do Governo Estadual e dos membros da instância de controle social; divulgar aos demais órgãos públicos estaduais e à sociedade civil organizada informações relativas aos benefícios do PBF e dos Programas remanescentes, propiciando, assim, maior transparências às atividades de gestão de benefícios realizadas pelos municípios dentro do seu estado; realizar ações de capacitação dos agentes municipais e estaduais responsáveis pela gestão de benefícios em parceria com o MDS; acompanhar a gestão de benefícios

¹³ SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Segundo site do MDS a SENARC é responsável pela gestão do PBF e do Cadastro Único. Foi criada em janeiro de 2004, juntamente com o MDS e Combate à fome tem por objetivo a implementação a Política Nacional de Renda de Cidadania no país.

desenvolvida pelos municípios em seu estado, prioritariamente via SIBEC, e ainda informar a Senarc eventuais irregularidades e/ou denúncias identificadas na prestação dos serviços de competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos, etc); dentre outras (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2006).

Fica claro que ao Estado cabe apenas o intermédio da política do governo federal com os municípios, imbuído de responsabilidades de gestão: são eles responsáveis pelo suporte e apoio técnico viabilizando o sucesso do programa, além da fiscalização da operabilidade do PBF no âmbito municipal. São um elo de relação com o Governo Federal e a instância local.

O Ministério também procura deixar clara a competência da instância municipal – que adere aos termos sem escolha de flexibilização do que foi estabelecido pelo Governo Federal. Assim, no modelo de gestão descentralizada, a instância local (município) exerce um papel de operabilidade privilegiado no programa por possuir relação mais direta com as famílias.

(...) os gestores municipais, como executores locais do PBF, podem identificar mudanças sócioeconômicas das famílias e realizar as devidas atividades de gestão de benefícios, de forma centralizada ou descentralizada. O gestor municipal deve se manter atento também à mobilidade geográfica, característica presente nesse estrato da população, promovendo os ajustes nos cadastros das famílias beneficiárias que se fizerem necessários.

Compete aos gestores municipais: verificar periodicamente a conformidade da situação das famílias beneficiárias do PBF e dos Programas Remanescentes aos critérios de elegibilidade desses programas, se necessário, utilizando técnicas de amostragem estatística, de modo a adequar os benefícios financeiros à realidade das famílias; realizar o credenciamento dos funcionários da prefeitura e dos integrantes da instância de controle social municipal ao SIBEC, bem como capacitar os usuários; atender aos pleitos de informações e de esclarecimentos da Rede Pública de Fiscalização; divulgar as informações relativas aos benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes aos demais órgãos públicos locais e à sociedade civil organizada; manter a Senarc informada sobre os casos de deficiências ou irregularidades

identificadas na prestação dos serviços de competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos, etc); dentre outras (MDS, 2006).

A implementação concreta da política – que começa no cadastro e implica mais tarde na fiscalização – é de inteira responsabilidade do município. É ele quem “lança” as declarações de renda no Cadastro Único, que envia os dados para o MDS fazer a análise do enquadramento ou não nos moldes do programa para a inserção de beneficiados. Depois de incluídos os beneficiados, é o município quem faz a fiscalização direta da renda (aufere se realmente os dados declarados são verídicos), o acompanhamento educacional da frequência escolar dos filhos de beneficiados em idade escolar do ensino fundamental e o acompanhamento nutricional (intervindo na segurança alimentar das famílias beneficiadas). Por fim, cabe a Secretaria de Assistência Social a inclusão dos beneficiados em programas complementares com objetivo de inclusão em atividades produtivas para viabilizar sua emancipação econômica.

O Cadastro Único – efetuado pelos municípios – configura uma das mais importantes inovações do programa. Ele se constitui em uma base de dados que pretende identificar onde está a pobreza no país – na expectativa do MDS - (mas em um primeiro momento sua pretensão é identificar onde está a pobreza no município). Seu principal objetivo é formar material de consulta para a focalização de outras políticas públicas voltadas para a pobreza. Fez-se necessário a criação deste cadastro pelo especial motivo das políticas voltadas para a pobreza não possuírem uma focalização concreta, sabia-se que existia pobreza, mas não sabia qual era o seu endereço. Essa situação, também dificultava a avaliação e a clareza do alcance da política.

Conforme o divulgado pelo MDS

O Cadastro Único é a base de dados utilizada para o registro de informações sobre as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. É a partir dele que é feita a seleção de beneficiários de alguns programas do Governo Federal, como o Bolsa Família. O objetivo é que as informações sobre as famílias cadastradas sirvam como ferramenta de planejamento das políticas públicas em todos os níveis de governo, bem como contribuam para que a comunidade exerça o controle social sobre as políticas públicas e em especial sobre o Bolsa Família. (MDS, 2006)

Este banco de dados foi inspirado em experiências de outros países da América Latina como Chile e Colômbia que já possuem um mapeamento da pobreza, de forma simples e facilmente atualizável, e veiculam políticas focalizadas diretamente ao problema da miséria. Com o diagnóstico dinâmico das oscilações, fica mais fácil – em tese - para os governantes aplicar os escassos recursos públicos na solução dos problemas mais emergenciais e atingi-los mais eficientemente.

O próprio MDS destaca a utilidade dos dados:

(...) O mapeamento geográfico das áreas mais pobres nos municípios e dos domicílios onde residem as famílias mais carentes facilita a identificação de possíveis beneficiários de programas sociais. Além de permitir a correta concessão de benefícios pelo Governo Federal, o cadastro também disponibiliza informações que podem contribuir para que o município aperfeiçoe seus próprios instrumentos de gestão. Características socioeconômicas, como escolaridade, situação no mercado de trabalho, faixa etária, podem ser utilizadas para a formulação de estratégias para o enfrentamento da pobreza (2005, p. 15).

Esse banco de dados se constitui em um suporte para o planejamento de políticas , pois aponta o foco de dificuldades socioeconômicas enfrentado em cada local.

3.3 Condicionalidades

Além da condicionalidade ‘renda’ basicamente auferida no momento da realização do Cadastro Único – que de antemão identifica quais famílias podem ser beneficiadas através da declaração individual da renda – ou no momento de sua atualização, aos Municípios também incumbe fiscalizar a veracidade dessas declarações, juntamente com a sociedade civil, e o acompanhamento das condicionalidades impostas pelo programa.

Conforme divulgado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as prefeituras devem:

- a) Definir responsável pela coordenação municipal do Programa Bolsa Família no município, que promova a ação intersetorial, articulando outras políticas públicas como saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes.
- b) Garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa.
- c) Constituir instância de controle social.
- d) Proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastro Único, mantendo atualizadas as informações.
- e) Promover a gestão de benefícios e ações de acompanhamento e gestão do

- programa.
- f) Estabelecer parcerias para oferta dos programas sociais complementares, como geração de trabalho e renda, cooperativismo, formação profissional, dentre outros.
 - g) Disponibilizar ações e serviços nas áreas de educação e de saúde que permitam que as famílias cumpram as condicionalidades exigidas pelo Bolsa Família, em especial a frequência à escola, a vacinação e o atendimento à gestante.
 - h) Promover, em articulação com os estados e com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades das áreas de saúde e educação.
 - i) Acompanhar as famílias beneficiárias do programa, promovendo a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social.
 - j) Formalizar a adesão ao Programa Bolsa Família, em substituição aos atos firmados anteriormente com os programas remanescentes (Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa alimentação), que tiveram sua validade prorrogada até 31 de dezembro pelo § 2º do artigo 11 do Decreto nº 5.209, de setembro de 2004. (2005, p. 14)

Estas condicionalidades são assumidas pelos Municípios e postas em prática pelas Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social. E esse acompanhamento procedimental será objeto de análise da operabilidade prática no capítulo que se destina ao estudo de caso.

4 ESTUDO DE CASO: A IMPLEMENTAÇÃO DO PBF EM IJUÍ - RS

A escolha do município de Ijuí para a realização da pesquisa, reitera-se, ocorreu em virtude deste território constituir-se enquanto um município de porte médio dentro do Estado do Rio Grande do Sul, pelo fato de possuir um governo municipal de identificação partidária diferente do governo federal e estadual e em razão da facilidade que a pesquisadora teria para obtenção de informações junto a prefeitura. Conforme dados do IBGE (2005) o município possui 78.990 habitantes, com uma área territorial de 689,12 Km², e com um total de 3.870 famílias beneficiadas pelo PBF (dados do Cadastro Único em dez. 2006).

A fim de realizar uma análise desta situação fática, se propõe a realização, nos subtemas deste capítulo, de um diálogo entre as falas dos entrevistados (Prefeito, representante da Assistência Social – responsável pelo PBF -, representante da Secretaria Municipal da Saúde envolvido nas ações de acompanhamento, representante da Secretaria Municipal de Educação envolvido no acompanhamento da frequência escolar das crianças beneficiadas com o programa; e com representante do Conselho de Fiscalização do programa), o desenho teórico institucional do programa e observações práticas do acompanhamento das condicionalidades. Trata-se de uma tentativa de decodificação dos emaranhados de relações que compõe essa teia política de interesses e ações.

4.1 Descrição e análise da Situação Social, Econômica e Política do Município

O município de Ijuí, como parte de uma micro-região denominada “Noroeste Colonial”, tem sua economia marcada pela agricultura e pela pecuária. Nos últimos três anos suportou três quebras na produção de soja – uma de suas principais cadeias produtivas. Isso fez com que reflexos imediatos se projetassem na economia: diminuição das ofertas de emprego e conseqüente desemprego; aumento da criminalidade; e ampliação da cobertura do Programa Bolsa Família.

Politicamente o município foi administrado na gestão de 2001 a 2004 pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista), sendo que o partido foi reeleito para o período 2005 a 2008, que possui como carro-chefe de sua publicidade política o trabalho realizado na Assistência Social - que está associado ao nome do Gabinete da Primeira Dama através da oferta de cursos profissionalizantes, campanhas para coleta e distribuição de agasalhos, alimentos, materiais de construção; projetos comunitários voltados para promoção de higiene e limpeza nos bairros, incentivo ao plantio de hortas comunitárias, dentre outras ações -; na Secretaria de Educação - que oferece escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental em todos os bairros do perímetro urbano, com transporte escolar, merenda de qualidade (com cardápio elaborado e acompanhado por nutricionistas), além de oferecer uma Escola de Ensino Médio de qualidade; e Secretaria de Saúde - que procura atender toda comunidade através da infra-estrutura de Postos de Saúde em todos os bairros, com a disponibilização de atendimento médico, psicológico, nutricional, enfermagem e fornecimento de medicação.

Coincidentemente, são estas mesmas secretarias as envolvidas na implementação do PBF, o que pode gerar uma confusão em termos de ações: pois tudo o que for realizado utilizando a vinculação ao PBF possui a probabilidade de “desconfigurar” o perfil da política municipal que gera simpatia da maioria da população, gera votos, e levou a administração ao seu segundo mandato. É estratégico para a administração municipal utilizar os recursos públicos em ações que lhe atribua uma marca, não atrelando suas iniciativas ao nome de um programa federal que lhe coloca no risco de, por meio de suas ações, promover uma proposta e trazer reconhecimento a um partido oposto de sua base governista.

O *marketing* do PBF sempre foi claro no sentido de atribuir a criação, gestão e fornecimento da renda às famílias pelo governo federal. Segundo pesquisa do Datafolha divulgada no Zero Hora (27/02/2006) sobre os programas eleitorais e os votos para presidente

Levando em consideração todos os eleitores, Lula bate o prefeito de São Paulo José Serra (PSDB) por oito pontos percentuais. Entre os eleitores envolvidos com o Bolsa-Família, Lula vence o tucano por 21 pontos. A situação se inverte entre os entrevistados que não são beneficiados: Serra derrotaria Lula por escassos dois pontos percentuais, dentro da margem de erro da pesquisa (2006, p. 9).

Desvincular a ação municipal do PBF é uma questão de ‘sobrevivência’ partidária e disputa de espaço para um próximo pleito eleitoral.

O aspecto eleitoral atinge também a utilização do banco de dados “Cadastro Único”. O sistema desenvolvido oferece ao município um diagnóstico mapeado da pobreza dentro do território e ainda por família. Constitui em um instrumento eficaz para focalização de políticas para a erradicação da pobreza. Porém, se pensar em famílias em situação de extrema vulnerabilidade social, tem-se o mesmo grupo de beneficiados do PBF. E, investir nesta idéia deixa de ser interessante, pois não gera distinção do que é benefício do governo federal e o que é benefício da esfera municipal. Não distingue o porquê do benefício. A esfera municipal corre o risco de gastar seus esforços promovendo uma identificação partidária distinta da sua.

Essas peculiaridades podem contribuir para o interesse ou inércia de iniciativas vinculadas ao programa no nível local: a descaracterização do perfil político da própria gestão municipal, que já possuía como “marca” ações que beneficiavam - direta ou indiretamente - o mesmo grupo que possui acesso ao PBF. E este grupo é extremamente significativo. Partindo do pressuposto, que em média cada família recebe R\$ 60,00, esse número de beneficiados representa a movimentação de R\$ 240.000,00 na economia municipal. E, partindo da aproximação de que cada família é composta, em média, por 3 pessoas, estariam se beneficiando desse valor, aproximadamente 12.000 habitantes, ou seja, aproximadamente 15% da população municipal.

Pode-se observar, pelo disposto na tabela VI, a variação do número de benefícios pagos pelo governo federal a famílias carentes do município, mês a mês, no período de janeiro de 2004 a dezembro de 2006:

Tabela VI – Número de famílias beneficiadas pelo PBF em Ijuí por mês do período jan/2004 a dez/2006

Ano/Mês	2004	2005	2006
Janeiro	3.016	3.835	4.144
Fevereiro	2.614	3.843	4.320
Março	2.974	3.838	4.045
Abril	2.604	4.029	4.340
Maiο	2.914	4.028	4.007
Junho	2.590	3.917	4.423
Julho	2.913	3.922	4.154
Agosto	2.591	4.201	4.261
Setembro	2.950	4.088	4.067
Outubro	2.652	4.366	4.211
Novembro	3.571	3.300	4.041
Dezembro	3.840	4.792	3.870
Média mensal anual	2.935,75	4.013,25	4.156,91

Fonte: Elaborada a partir de dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal.

Cabe destacar que apesar de uma oscilação do número de benefícios, nos dois últimos anos se manteve uma média de cerca de 4.000 famílias beneficiadas. No ano de 2004 o número menor de famílias beneficiadas deve-se ao fato de ter sido o ano de implementação e coexistirem benefícios de transferência de renda como Vale Gás, Bolsa Escola e Cartão Alimentação.

Essa situação, além de representar uma preocupação no sentido de inserção socioeconômica dos beneficiados para a municipalidade, também representa o compromisso assumido junto ao Ministério de Desenvolvimento Social (na ocasião em que se celebrou o termo de adesão ao programa) em acompanhar as condicionalidades do PBF. A adesão ao programa gera outra preocupação ao município: a sustentabilidade da máquina administrativa para gerir tal política, principalmente no que tange à fiscalização das condicionalidades.

O número, aparentemente estável de beneficiados, esconde a existência de famílias que não precisariam do benefício, mas que com a facilidade de fraudar a declaração de renda conseguem se enquadrar nos critérios estabelecidos para o programa e a existência de outras

famílias que sequer tem acesso a informação de como proceder para ser beneficiário do programa. Os agentes de saúde, em comentário realizado em dia de mutirão, falaram que muitas famílias carentes foram ‘descobertas’ durante as visitas aos domicílios e por eles encaminhada para preencher o Cadastro Único para receber o benefício.

É evidente que o município, enquanto *locus*, é a esfera mais apta a trabalhar com problemas da ordem social, pois é ele quem está mais próximo para contribuir com aqueles excluídos do sistema econômico. Porém, a ele implica: contratação de pessoal para atender as responsabilidades assumidas no momento da adesão, a reestruturação de sua cobertura de benefícios e serviços – especialmente o que diz respeito a saúde e educação. E isso parece ser enfático no discurso concedido pelo prefeito na entrevista (anexo I) quando afirma que não ocorreu consulta aos municípios para estabelecer os moldes do programa. “*Embora seja uma iniciativa do governo federal nas duas situações (Bolsa Escola e Programa Bolsa Família) não tenho conhecimento, enquanto prefeito, que os municípios tenham sido chamados para debater as propostas*”. (entrevista com Prefeito de Ijuí). Se por um lado a atuação dos municípios se tornou mais abrangente, de outro lado não houve a preocupação em viabilizar recursos adicionais para este fim a municipalidade. A ação mais abrangente foi entendida pelo governo federal como contrapartida dos municípios na celebração do contrato de adesão do PBF.

Conforme Bastos, “no que toca à repartição de competências entre os três níveis de governo existentes no Brasil, a Constituição adotou o seguinte critério: competem aos Municípios todos os poderes inerentes a sua faculdade para dispor sobre tudo aquilo que diga respeito ao seu interesse local”. (1998, p.311). Entende-se local, para esta interpretação, enquanto o espaço territorial de circunscrição do município. Esse critério, se analisar o desenho do PBF se repete, dando ênfase na competência de cada município acompanhar o “mapa da pobreza” que o compõe e é diagnosticado no Cadastro Único além de desafiar esta instância governamental a realizar outras ações que viabilizem a inclusão socioeconômica das famílias beneficiadas. Mas daí esbarra-se na questão peculiarmente política: a lógica de interesses de promover uma política vinculada a proposta governamental de um partido diferente do existente no nível municipal. Sob a alegação de escassos recursos públicos, o município não alterou sua previsão orçamentária em razão de ações complementares ao PBF, mas continua a oferecer - de forma aberta a comunidade municipal, diferentes programas que

‘fechariam’ com a lógica emancipatória do PBF.

A pressão política que se estabelece é de necessidade da oferta do programa (seja através da publicidade, seja através da própria necessidade social, seja através da expectativa dos setores do comércio com a circulação desse dinheiro na economia local), mas dentro da lógica do menor envolvimento (financeiro e humano) do município para os atos procedimentais da implementação. A disponibilização de R\$ 240.000 na economia municipal não é viável para o município, como o é para a instância federal.

Conseqüentemente a gestão do programa deve-se pautar pelos recursos já disponíveis, principalmente em relação a fiscalização das condicionalidades que exigem obrigatoriamente: acompanhamento de condicionalidades e fiscalização dos requisitos para percepção dos benefícios. Para abordar melhor essa situação de gestão do programa, considera-se mais didático, abordar a operacionalização do PBF em cada secretaria municipal. Tal fato deve-se a questão das dificuldades de uma ação intersetorial.

Outro fator que não pode deixar de ser percebido é a característica “adesão” do programa, que fora abordada pelo Prefeito Municipal de Ijuí em sua entrevista (anexo 1) nos seguintes termos:

E, diante da ampla divulgação, era forçoso, principalmente na segunda situação (Programa Bolsa Família) os municípios aderirem ao programa. E mais, os municípios se viram forçados também a assumir responsabilidades por um programa que por eles não foi gestado. Uma vez firmado o convênio, não resta alternativa aos municípios: fazer a sua parte, mesmo que o enfoque “universalizado” que se deu não corresponda a expectativa plena de todos os municípios.

Quando se trata de um contrato de adesão não há possibilidade das partes discutirem suas cláusulas. Nas palavras de Diniz

Os contratos por adesão constituem uma oposição à idéia de contrato paritário, por inexistir a liberdade de convenções, visto que excluem a possibilidade de qualquer debate e transigência entre as partes, uma vez que um dos contratantes se limita a aceitar as cláusulas e condições previamente redigidas e impressas pelo outro, aderindo a uma situação contratual já definida em todos os seus termos. Estes contratos ficam, portanto, ao arbítrio exclusivo de uma das partes (...). (1998, p. 81).

A preocupação explanada pelo Prefeito é pertinente em razão da viabilidade do

programa não ter sido discutida junto a representantes dos executivos municipais e pelo fato de programas sociais não possuírem uma possível continuidade. Isto se deve ao fato da ocorrência de trocas partidárias no governo (ainda mais quando o programa possui destaque e vinculação ao partido que ocupava o poder, como é o caso do PBF). Assim, os municípios foram “pressionados” pelos meios de comunicação a aderir ao PBF. Sem possuir o aporte de gestão necessário para efetuar a fiscalização - como prevê minuciosamente a legislação do programa - e sem o desejo de assumir o risco de realizar concursos públicos para contratação de pessoal, investir em infra-estrutura, dentre outras ações, para desempenhar esta tarefa que não se sabe quanto tempo permanecerá em prática.

É histórico, tanto do governo federal quanto do estadual, a elaboração de programas que, ao sofrerem mudanças políticas, são paralisados e deixam os municípios em uma situação de incerteza, de assumir riscos. Tal situação deixa as prefeituras reticentes em assumir programas capazes de provocar instabilidade econômica para a municipalidade. A exemplo do exposto, pode-se citar atrasos no repasse de verbas (a título de ilustração: do transporte escolar, da merenda escolar, da consulta popular, dentre outros) ou mesmo suspensão do programa “A nota é minha”.

É importante relembrar o enfoque social da sustentabilidade do programa, caso permaneça a tendência crescente de beneficiados em razão de desemprego, e a diminuição de contribuintes, a tendência é de inviabilidade da transferência de renda para o próprio governo.

4.2 A Gestão do PBF pelas Secretarias Municipais

No município de Ijuí a gestão do PBF envolve as seguintes secretarias municipais: Secretaria Municipal de Educação (responsável pelo acompanhamento da frequência escolar), Secretaria Municipal de Saúde (responsável pelo acompanhamento das condicionalidades de saúde, como acompanhamento de vacinação, do peso e medidas dos beneficiados – segurança alimentar, além da ação complementar proposta por esta secretaria de tornar condicionalidade o exame de cólon de útero e câncer de mama¹⁴, com finalidade preventiva, vinculada ao PBF)

¹⁴ Pela fala da representante da Secretaria Municipal de Saúde, o custo da realização dos exames preventivos citados representam economia para o Município a longo prazo, e em razão disso foram colocados como

e Secretaria Municipal de Assistência Social (que é responsável pelo Cadastro Único, pelo lançamento de dados no Sistema Caixa, pelo tráfego de informações em relação ao MDS, pelo acompanhamento de denúncias referentes a irregularidades no PBF e pela divulgação de programas sociais propostos pelo município às famílias - em geral).

Dentro da competência de cada secretaria, elas procuram manter um diálogo entre suas ações nas reuniões do próprio Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS)¹⁵.

Conforme dispõe a Lei Municipal n. 4.307/2004, o COMAS é composto por representantes (titular e suplente) de quatorze entidades, observada a paridade de representantes governamentais e não governamentais. Conforme enumerado no art. 3 da referida lei, são

Representantes governamentais

I - Secretaria Municipal de Assistência Social;

II - Secretaria Municipal de Educação;

III - Secretaria Municipal de Saúde;

IV - Secretaria Municipal de Planejamento;

V - Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Desenvolvimento Econômico;

VI - Secretaria Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento Rural;

VII - Assessoria Jurídica;

Representantes não governamentais

I - Universidade Regional do Noroeste do Estado (UNIJUI)

II - Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE);

III - Lar da Criança Henrique Liebich;

IV - Missão Evangélica de Amparo ao Menor (MEAME);

V - Centro de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDEDICAI);

VI - Associação Hospital de Caridade de Ijuí (AHCI);

VII - Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência e Extensão Rural (EMATER).

A paridade entre o número de representantes é exigência do PBF e foi realizada uma adaptação deste conselho já existente para atender também as necessidades deste programa. Suas atribuições, já estavam claramente estabelecidas desde 1995, cumulando a partir da adesão ao PBF também a sua fiscalização, já que existe no termo de adesão a exigência de um órgão que reúna representantes governamentais e não governamentais para a fiscalização e que não exige exclusividade para operacionalização.

condicionalidades especiais.

¹⁵ O Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) assume as responsabilidades da Instância de Controle Social previsto no PBF.

Ao COMAS, conforme determina a Lei Municipal nº 3.132/1995 em seu art. 2º

(...) compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

I - definir as prioridades da política de assistência social;

II - estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;

III - aprovar a política municipal de Assistência Social;

IV - atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de assistência social;

V - propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social, e fiscalizar a movimentação e a aplicação dos recursos;

VI - acompanhar critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal da Assistência Social e fiscalizar a movimentação e a aplicação dos recursos;

VII – acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município;

VIII - definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal;

IX - definir critérios para celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal;

X - apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;

XI - elaborar e aprovar seu Regimento Interno;

XII - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

XIII - convocar ordinariamente a cada dois anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação da assistência social, e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

XIV - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados.

Em relação ao PBF, podem-se sintetizar as atribuições desta instância: ela se ocupará da fiscalização dos atos das Secretarias responsáveis pela implementação, e da apuração das denúncias feitas acerca da existência de irregularidades. Em conversa com membro desta instância, identificou-se como principal denúncia a falsidade na declaração de renda. Esta preocupação em fiscalizar esta declaração de renda aparece também na entrevista com o prefeito, que ressalta o fato dela ser pessoal por parte do beneficiado, oportunizando para aqueles que trabalham na informalidade a omissão da renda, dificultando a averiguação da veracidade desta informação por parte do município.

Está no COMAS o ponto de interseção entre as secretarias e a própria sociedade. Este é o único espaço de diálogo e de compartilhamento de angústias e dificuldades acerca da implementação do programa. Cabe ressaltar que esta instância não se dedica exclusivamente às questões do PBF, mas também está envolvida com toda uma proposta de Assistência Social

no Município, o que denota um tempo reduzido de discussão destinado ao programa e certa fragmentação no desempenho das ações pelas secretarias.

Em relação ao trabalho desempenhado nas Secretarias Municipais, faz-se importante ressaltar uma característica do município de Ijuí: as pessoas que abraçaram a implementação do PBF nas secretarias (tanto educação, saúde como assistência), são profissionais concursados, qualificados – formação adequada - para assumirem esta responsabilidade. Essa característica contribui para afastar interesses políticos partidários nos atos relacionados a implementação e a própria fiscalização.

Coube a Secretaria de Assistência Social, fazer todo o cadastramento – através do programa do Cadastro Único – como forma de mapear a pobreza no território e direcionar ações. Para isso, o município recebeu do governo federal o valor de R\$ 2,40 (dois reais com quarenta centavos) por cadastro preenchido. É através da transmissão deste cadastro que algumas famílias perdem o benefício enquanto outras famílias passam a ser incluídas no programa. A atualização da renda deve ser constante. Especificamente para a função de preenchimento do Cadastro Único, foi nomeado um Assistente de Informática para realizar os cadastros, as respectivas atualizações e fazer o envio das informações para o MDS. É também a Secretaria de Assistência Social quem oferece os cursos profissionalizantes – que a título exemplificativo se pode citar: corte e costura, produção de doces e salgados, artesanato em madeira, crochê, tricote, entre outros - ou atividades que contribuam para retirá-los da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

Em relação aos cursos, palestras e atividades desenvolvidas pela Secretaria de Assistência, não existe um tipo de projeto desenvolvido especificamente para os beneficiados do PBF, mas sim propostas de projetos e oficinas abertos a comunidade, desvinculados por completo do programa. Esses projetos levam ‘a marca’ do governo municipal.

Coube a Secretaria de Educação o acompanhamento da frequência escolar das crianças em idade escolar. A exigência do PBF é de que os beneficiados pelo programa frequentem no mínimo 85% das aulas e que a escola e a secretaria informem para o MDS a incorrência deste requisito. Como as escolas enviam relatórios bimestrais sobre a frequência dos educandos, a Secretaria Municipal apenas o repassa para o MDS.

É preocupante o enfoque dado à educação pelo PBF, pois fica limitado a presença da criança na escola e não leva em consideração a qualidade do ensino e o aproveitamento escolar. Sendo a educação um dos pilares fundamentais para alcançar o objetivo de emancipação e autonomia dos sujeitos, deveria ter a ele destinado um enfoque mais consistente, levando em conta a qualificação dos profissionais, os recursos disponíveis na escola e a qualidade educacional, pautada pela ‘dimensão social da formação humana’ (FREIRE, 2001).

A formação dos sujeitos precisa ser entendida como uma prática que vai além do desempenho de destrezas pelo educando. Significa agir na compreensão e no reconhecimento “que a História é tempo de possibilidade e não de determinismo, que o futuro (...) é problemático e não inexorável”. (FREIRE, 2001, p. 21).

A ideologia fatalista, imobilizante, que anima o discurso neoliberal anda solta no mundo. Com ares de pós-modernidade, insiste em convencer-nos de que nada podemos contra a realidade social que, de histórica e cultural, passa a ser ou a virar ‘quase natural’. (FREIRE, 2001, p. 21).

A forma de libertação, ou mesmo de ação sobre a situação que constitui a realidade fática requer reflexão, requer tomada de consciência, requer cultura. E esta não é alcançada com mero domínio técnico da decodificação escrita. Para alcançar este objetivo emancipatório é imprescindível a prática reflexiva e o reconhecer-se enquanto sujeito que age e sofre ações no espaço, sujeito de direitos e obrigações (com base em uma postura mais ética do que contratual, neste sentido). “Mais que um ser no mundo, o ser humano se tornou uma presença no mundo, com o mundo e com os outros”. (FREIRE, 2001, p. 19).

A Secretaria da Saúde é a responsável pelo maior número de tarefas para o acompanhamento: ficou responsável pelo acompanhamento nutricional e formação das famílias no sentido de ofertar informações complementares sobre alimentação, higiene, hábitos de vida saudável, dentre outros. Na entrevista realizada com a representante desta Secretaria, a responsável relatou que a ajuda da universidade local para “cumprir” com o pactuado/aderido foi fundamental para que o pessoal conseguisse atender todos os beneficiados. O questionamento que emerge é: como fica o atendimento daqueles municípios que não possuem instituições de ensino superior ou técnico para dispor voluntariamente de

estagiários para realizar as condicionalidades impostas pelo programa?

Ressalta-se que mesmo com a presença da universidade ainda existem condicionalidades do programa que não conseguem ser cumpridas pela Secretaria de Saúde. Quando a representante desta secretaria foi questionada sobre o que era de competência de sua equipe de trabalho, relatou as seguintes ações desenvolvidas:

- Avaliação nutricional por nutricionistas;
 - Acompanhamento do crescimento/desenvolvimento;
 - Vacinação;
 - Estimulo ao aleitamento materno;
 - Encaminhamento para os programas de alimentação e nutrição desta pasta e da Secretaria Municipal de Assistência Social, quando necessário;
 - Encaminhamento a outros profissionais (psicólogos, médicos, etc...);
 - Participação dos grupos de DG¹⁶ e HAS¹⁷;
 - Orientação individual sobre alimentação, nutrição e higiene pra as diversas faixas etárias e também patológicas;
 - Orientação sobre a importância e realização de exames papa nicolau mais exame de mama;
 - Orientação e tratamento para verminose e anemia fenopniva;
 - Visitas domiciliares dos Agentes Comunitários de Saúde mais equipe de PSF/PASC e demais profissionais quando necessário;
 - Encaminhamento para o serviço de assistência social para fazer parte de programas ou projetos municipais;
 - Sistema de referência e contra-referência com o hospital.
- OBS.: O trabalho educativo em grupo com os beneficiados da PBF não esta ocorrendo no momento devido a demanda por beneficiários deste programa que ainda não constam na relação de acompanhamento do ministério, porém referem estar recebendo o beneficio.*

Na observação realizada junto a um Posto de Saúde do Bairro Industrial, no momento da realização de uma avaliação de uma família, ficou clara a preocupação em cumprir a fiscalização do PBF e ainda orientar a família para a adaptação de seu cardápio para torná-lo mais nutritivo. Neste ponto, a presença das estagiárias do curso de nutrição e enfermagem foram fundamentais para a agilização do atendimento.

Em relação ao acompanhamento das condicionalidades, a instância municipal se comprometeu em fazer a fiscalização em periodicidade semestral. Com este objetivo, realiza ‘mutirões’ em junho e julho e depois novamente em dezembro e janeiro nos bairros da cidade em conjunto com os estagiários para fazer os relatórios e enviar ao MDS. O trabalho de orientação das famílias e encaminhamentos dos casos especiais que não conseguem ser

¹⁶ Diabete Gestacional

¹⁷ Hipertensão Arterial Sistêmica

solucionados com o auxílio de renda do programa, constituem a marca registrada dessa ação procedimental.

4.3 Principais dificuldades encontradas para a realização da implementação em prol do programa

Em síntese, foram apontadas nas entrevistas como principais dificuldades encontradas pelos gestores da política em âmbito municipal:

- a) a dificuldade em obter informações sobre a implementação e inclusive dados sobre os municípios junto ao Ministério de Desenvolvimento Social;
- b) a falta de recursos humanos com formação adequada, destinados diretamente para coordenar esta política em âmbito municipal;
- c) a falta de recursos financeiros por parte dos municípios – já que a adesão ocorre e não há destinação de verba para a elaboração de projetos destinados aos beneficiados, sendo que se a prefeitura realiza algum projeto, são as verbas municipais as destinadas para cobrir estes custos;
- d) a não discussão com os prefeitos das municipalidades de uma proposta para cada região;
- e) a facilidade que os candidatos ao benefício têm de omitir renda;
- f) a precariedade das condições para fiscalização (falta de recursos materiais).

Subliminarmente, constituem um entrave para a implementação do programas as divergências político-partidárias existentes entre os diferentes níveis de governo. Nenhum partido quer submeter seu território de ação e suas políticas a uma vinculação com uma política do governo federal, a não ser que possua alguma coligação com o nível federal de governo.

A lógica das escolhas públicas volta-se para a viabilização da permanência no poder, e vincular os poucos recursos públicos da municipalidade com um programa amplamente divulgado com a “marca” do governo federal, significa tirar o ‘glamour’ da ação política local. O quadro que se coloca é de impossibilidade do município transferir renda com a mesma facilidade que o governo federal, até porque a sua receita depende em grande parte de repasses dos níveis estadual e federal. Mas entre implementar a política e fazer o que está ao

seu alcance sem mexer na previsão de destinação orçamentária, e receber recursos que irão circular no comércio municipal é mais interessante do que ficar inerte ao programa. Se hoje está se apontando falhas e considera-se o programa incipiente, ainda seria pior sua inexistência.

Cabe ressaltar que no período eleitoral houve diversas discussões acerca da autoria do PBF entre Lula (PT) e Cristóvão Buarque (PDT). O ponto diferencial na discussão era de que o programa de transferência de renda proposto por Buarque dava maior ênfase à educação, enquanto que por parte do então candidato Lula dava ênfase na desburocratização do acesso e no instrumento de mapeamento da pobreza (Cadastro Único). Como em termos de divulgação, a idéia do PBF é associada ao PT e ao Fome Zero, e seu alcance foi facilitado através do cartão magnético com a possibilidade de sacar o benefício em caixas eletrônicos, lotéricas além das agências da Caixa Federal, a formatação do programa acaba sendo incontestavelmente atribuída ao governo ao mesmo tempo que se constitui em um problema: em alterando a gestão partidária, o PBF permanece ou não em execução? Se ora o PBF beneficia o PT e o governo Lula, a recíproca não se faz verdadeira. É provável que a marca impressa pelo governo seja um entrave para a continuidade deste programa, na formatação em que se encontra e com a denominação que possui.

CONCLUSÃO

A experiência de realização de um trabalho acadêmico permitiu à autora agregar novos conhecimentos no que se refere a pesquisa científica-social, em especial na temática do desenvolvimento econômico, a produção de desigualdade, a função do Estado e sua forma de ação que constituem as (decisões) políticas públicas. O processo de desenvolvimento da pesquisa teórica (pesquisas bibliográficas), leituras, coleta de dados secundários sobre o assunto, as entrevistas e as observações, constituíram-se em importantes instrumentos para compreensão da ação política enquanto um complexo decisório frente as pressões de grupos da população com o intuito de permanência e/ou conquista do poder.

A metodologia utilizada e o período em que se realizou a pesquisa oportunizou a pesquisadora visualizar a disputa do poder – em especial no período que antecedeu as eleições – através de ações políticas que beneficiem o maior número de pessoas possíveis a fim de garantir a permanência no poder. Infelizmente, a pobreza no Brasil tem proporções elevadas e tem representado uma imensa massa de manobra eleitoral. Assim, o desejo de vincular ações políticas a idéia de partido político, configura um problema a própria seriedade da ação proposta: a medida em que mudam os governos (partidariamente – e em especial os níveis nacionais), mudam-se as políticas. Essa situação gera insegurança nos níveis sub-nacionais que não se empenham para a política 'dar certo', ao mesmo tempo em que possuem uma postura de disputa, de criar mecanismos, nos níveis sub-nacionais, de mostrar trabalho que imprima uma marca própria ao gestor público ou ao seu partido político em função de sua própria promoção enquanto candidato futuro.

O campo nebuloso em que se constituem as discussões acerca da política são assim chamados por não identificar todas as formas com que as decisões podem ser influenciadas. Mas a lógica de maximização de votos aparece presente em diversos momentos: seja

veiculada nos meios de comunicação através dos discursos dos próprios candidatos a nível federal, seja na entrevista com o gestor público municipal. E esta lógica, nem sempre vai ao encontro da lógica do interesse público ou da maximização dos benefícios com o investimento de escassos recursos públicos. Ela toma face de interesse individual em busca do poder e promoção pessoal.

A escolha do PBF viabiliza a identificação destes nós críticos de tomada decisória com intuito de agradar maiorias e se manter no poder. E esta identificação ocorreu tanto no âmbito federal – no transcorrer das eleições 2006 -, como no âmbito municipal – nos momentos de oferta de cursos para qualificação profissional, artesanato, culinária, dentre outros, desvinculados do grupo de beneficiados do PBF. Essa situação demonstra nitidamente o intuito da ação municipal não se caracterizar como uma ação política residual, vinculada ao PBF, mas como uma ação independente, com objetivo de marcar a gestão daquele espaço territorial e perpetuar-se no poder.

A idéia que emerge é de que a produção da pobreza é pertinente para a manutenção do poder, da ordem estabelecida e da paz social. Ora, a configuração dos contornos do PBF é para incluir os sujeitos no mesmo sistema que o exclui, o que na prática não gera resultado algum. O sistema exclui com rapidez superior a inclusão do governo e isso aponta para uma insustentabilidade de estruturas que financiam a própria ação governamental. A exclusão é um subproduto ou efeito colateral do sistema capitalista e se constitui no principal paradoxo do PBF.

A instância estadual de governo procurou participar também de forma a alocar seu aparato institucional (órgãos e setores) e a contribuir para oferta de cursos de formação para aqueles que atuariam diretamente no município. Com interesses distintos do governo federal, também destinou mais atenção às ações políticas por ela elaboradas, pois também visava ‘agradar’ maiorias para continuar no poder.

Na análise direta do desenho institucional do programa, percebe-se um certo ‘enfoque operacional, para a questão que viabilizaria com maior consistência a emancipação dos sujeitos: a educação. A condicionalidade por ela exigida limita-se a verificação de frequência escolar, sem levar em consideração a melhoria no aproveitamento escolar do beneficiado e a

própria qualidade da educação oferecida. A Secretaria de Educação Municipal, com relação ao PBF, limita-se a verificar e ‘cobrar’ das famílias a presença da criança na escola para posteriormente informar ao Ministério de Desenvolvimento Social. Combinada a essa questão - mas não relacionada a ela diretamente – tem-se a ‘pressão’ por parte das Secretarias (tanto municipais como estaduais) em reduzir o número de reprovações e evasões escolares, o que, não raro, atinge a qualidade do ensino e produz situações de analfabetismo mesmo entre os inseridos no sistema escolar.

Se aprofundar a discussão para a questão da definição do critério ‘alfabetização’, a decepção toma proporções maiores, pois se considera alfabetizado aquele capaz de ler e escrever um bilhete simples. Tal critério é insuficiente para emancipação dentro do sistema econômico globalizado. A idéia de letramento, que é a instrumentalização da decodificação dos signos lingüísticos - a prática da compreensão da linguagem - ainda é incipiente e coloca o país em situação de atraso frente a outras nações. Esse descaso emperra a possibilidade de emancipação, emperra a própria tomada de consciência da situação de vulnerabilidade em que as pessoas se encontram, mas contribui para a manutenção da paz social, da ordem propriamente dita, pois gera acomodação, dependência e sentimento de gratidão por parte dos beneficiados. Forma-se um círculo vicioso que não emancipa ninguém.

Na prática, a maior ênfase do programa está na segurança alimentar. E, no caso do município em análise, este é o setor onde se reúne o maior número de ações práticas em prol dos beneficiados – pois o município, neste setor, conta inclusive com a presença de ações complementares. A qualidade do acompanhamento das condicionalidades do programa, as orientações prestadas às famílias e os encaminhamentos de saúde realizados são minuciosos, graças à presença de instituições de ensino no município que dispõe de estagiários que atuam junto a órgãos públicos e são supervisionados pelos profissionais concursados. Durante as observações realizadas no período de mutirão para acompanhamento das condicionalidades ficou clara a preocupação com a saúde e nutrição dos beneficiados: demonstrado no interesse dos agentes de saúde, estagiários, nutricionistas e enfermeiros em ouvir os hábitos alimentares e de higiene das famílias orientando-os para torná-los mais saudáveis, além de fazer encaminhamentos para exames de saúde, para outros programas municipais que pudessem contribuir para o acesso a uma alimentação mais equilibrada (como é o caso da participação dos projetos de horta comunitária).

De certa forma, o PBF força os excluídos - que encontram-se na condição de beneficiados pelo programa - a buscar ainda mais a máquina pública municipal na área de assistência e saúde. Conforme fala da responsável pelo programa na Secretaria de Saúde, Cledi Zappe a expectativa é de que *“a curto prazo aumente a demanda por serviços destas secretarias, mas isso configura um trabalho preventivo e a longo prazo reduzirá a atuação, pois o acompanhamento é quase integral entre os beneficiados”*.

Partindo da idéia que o município escolhido nesta investigação é representante de uma classe de municípios de porte médio, muitas das angustias e os pontos de tensão revelados na implementação do programa, mesmo sem a pretensão de se fazer uma análise amostral, podem ser considerados comuns a outros municípios. A situação de instabilidade na manutenção de programas a cada troca partidária de gestão política provoca uma série de receios nos municípios no que se refere ao comprometimento das verbas públicas (seja na contratação de pessoal para a eficiência do programa, seja na aplicação em recursos materiais). Como já fora mencionado no corpo da dissertação: o atraso no repasse de verbas, a desistência de ações/programas motivada pela ‘supremacia do interesse público’ (que abarca uma série de razões, devido a amplitude do vocábulo) gera uma responsabilização extra da esfera municipal, em especial pelo comprometimento de pagamentos que este ente passa a assumir.

Outra questão a ser considerada é a diversidade de partidos existentes e o número significativo de estados e municípios no Brasil (aproximadamente 5600), a configuração de interesses político partidários é distinta e no plano de implementação de uma política guarda peculiaridades entre a disputa do espaço eleitoral. A diversidade de “siglas” partidárias guarda em si o interesse de conquistar espaço, garantir poder, seja no âmbito municipal, estadual ou federal, e a conquista deste espaço requer estratégias que permeiam a todo instante as escolhas públicas. Utilizar os recursos públicos que determinado ente federado dispõe para ‘fazer propaganda’ do ente federado estadual ou federal, só é conveniente se houver identificação partidária. Caso contrário é trabalhar contra o próprio projeto partidário.

Há uma questão ética neste contexto, voltada para o atendimento do que é previsto na legislação, em função da própria responsabilidade que um administrador público assume ao

tomar posse de um cargo pelo voto popular. Assim, quando se refere a utilização de recursos públicos em prol de determinado programa, pretende identificar ações associadas do nível municipal, que compartilham o mesmo foco que a proposta do programa em nível federal.

Longe de esgotar o assunto, a pesquisa procurou acompanhar na prática uma situação de uma implementação de um programa que aborda como pano de fundo uma questão política relevante, mas que sofre pressões de diversas ordens. Este trabalho se ateve à questão da gestão, das influências das escolhas públicas e da realização de um embasamento teórico que leva a concluir que o PBF é um programa que contribui para o atendimento precário das necessidades básicas, mas que sozinho não atinge os fins a que se propôs, além de estar submetido a um jogo de interesses políticos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2002.

ATLAS do desenvolvimento humano. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em 3 mar. 2006.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro : Revan, 2000. 304 p.

_____. **Dossiê agenda de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: ANPOCS, 1986. v.1.

_____. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia**. *Ciênc. saúde coletiva*, 2003, vol.8, nº2, p. 331-345.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. *São Paulo Perspec.* [online]. abr./jun. 2004, vol.18, no.2 [citado 06 Dezembro 2005], p.17-26. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coord.). **A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BASTOS, Celso R. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Constituição Federal**. São Paulo: Saraiva, 2006. Atualizada até a Emenda 48.

_____. **Lei nº 10836**, de 09 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislação/>> Acesso em 3 mar. 2006.

_____. **Lei n 10219**, de 11 de abril de 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislação/>> Acesso em 3 mar. 2006.

_____. **Dec nº 5209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº10836. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislação/>> Acesso em 3 mar. 2006.

_____. **Instrução normativa nº 01-20/05/2005**. Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome. Acesso em 3 mar. 2006.

____. **Medida provisória nº 132**, de 20 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislação/>> Acesso em 3 dez. 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 2. ed. São Paulo: Makron, 1993.

DELGADO, Guilherme. **Melhorias na distribuição de renda: falácias, meias verdades e dados de realidade**. Disponível em: <http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=viem&id=1419&itemid=2>. Acesso em 3 ago. 2006.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1981, p. 247-250.

____. **Charme da exclusão social**. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2002. (Coleção polêmicas do nosso tempo).

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil: teoria das obrigações contratuais e extracontratuais**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. ISBN: 85-314-0469-X.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FURTADO, Celso. Entrevista: A constatação do GTDN e as exigências da atualidade. *In Revista econômica do nordeste*. Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 377-386, out./dez. 1997.

____. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 24ª ed, 1991.

GENRO, Tarso; GENRO FILHO, Adelmo. **Lênin coração e mente**. Porto Alegre: Tchê Comunicações, 1985.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

GONZATTO, Marcelo. **A bolsa de votos de Lula**. ZERO HORA. 05 de novembro de 2006. Caderno política. P.16.

HAVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

IBGE. **Sistema de Contas Nacionais do Brasil: 2003**. Rio de Janeiro, 2004.

____. **Banco de dados do Brasil**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03

dez. 2006.

IJUÍ. **Lei Municipal nº.4307**, de 22 de julho de 2004.

IPEA. **Boletim de políticas sociais nº8**. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/pub/bps/bps_8.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2005

____. **Boletim de políticas sociais nº9**. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/pub/bps/bps_9.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2005.

____. **Radar Social**. Disponível em <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 01 jun 2005.

INCRA. **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**. Disponível em
<www.incra.gov.br>. Acesso em: 01 jan. 2006.

JANNUZZI, Paulo de M. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2001.

JORNAL DO COMÉRCIO, Porto Alegre. Caderno Política. Segunda e terça-feira 27 e 28 de fevereiro de 2006. “Bolsa Família é principal razão para subida de Lula”. p. 23.

KERLINGER, Fred N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1979.

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

LAVINAS, Lena (org). **Combinando o compensatório e redistributivo**: o desafio das políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, 2000. Disponível em <www.ipea.gov.br>. Acesso em: ago. 2006.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1967.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do welfare state no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos de 1930 aos anos 1990. ISSN n. 1415-4765. IPEA. Texto para discussão n. 852). Disponível em <www.ipea.gov.br>. Acesso em 03 dez. 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Desenvolvimento Social**: guia de políticas e programas. Dezembro/2005.

____. **Responsabilidades governamentais e procedimentos de gestão de benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/transferecia-de-renda/programa-bolsa-familia/programa-bolsa-familia/gestao-de-beneficios/responsabilidades-governamentais-e-procedimentos-de-gestao-de-beneficios/>>. Acesso em: 2 mar. 2006.

____. **Desenvolvimento social**. Brasília: Edição do Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome, 2004.

PORTAL BRASIL. **O que é risco país?** Disponível em:
<http://www.portalbrasil.eti.br/economia_riscopais.htm>. Acesso em: 28 de fev. de 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Programas sociais**. Disponível em:
<<http://www.presidência.gov.br>>. Acesso em: 02 nov. de 2004.

RIOS-NETO, Eduardo. **Questões emergentes na demografia brasileira**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005. 51p. (Texto para discussão n.276).

RIVERO, Oswaldo de. **O mito do desenvolvimento: os países inviáveis no século XXI**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. 222p.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENNA, José Júlio. **Os parceiros do rei: herança cultural e desenvolvimento econômico no Brasil**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995.

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL. **Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos**. 8 ed./ revisada e ampliada. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2005.

VICENTINO, Cláudio. **História geral e do Brasil**. São Paulo: Scipione, 2003.

ZERO HORA. **Caderno Política**. Segunda, 27 de fevereiro de 2006. Bolsa-família ajuda Lula a recuperar força: os programas sociais e os votos para presidente. p.9.

_____. **Caderno Política**. Domingo, 5 de novembro de 2006. O tamanho do Bolsa-Família. p,18.

ANEXOS

ANEXO 1 - TÓPICO GUIA DA ENTREVISTA REALIZADA COM PREFEITO MUNICIPAL SOBRE O ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PELO MUNICÍPIO DE IJUÍ

Entrevista realizada com Prefeito de Ijuí: Valdir Heck.

Universidade de Santa Cruz do Sul

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional

Mestranda: Leticia Lassen Petersen

Orientador: Prof. Dr. Dieter Siedemberg

Tema da Dissertação: Implementação do programa bolsa família: uma política social descentralizada.

Objetivo: Contextualizar as ações e envolvimento do Poder Executivo em prol da implementação do PBF.

Introdução:

- Falar sobre a pesquisa;
- Agradecer a disponibilidade para a entrevista;
- Pedir autorização para gravação.

Tópico guia:

- Que ações, em termos de gestão, tem sido tomada para a consecução do PBF?
- Quais ações mais relevantes, constituem pontos positivos na implementação do PBF? Tais decisões têm origem descentralizada?
- No âmbito municipal como tem ocorrido a integração de diversos setores responsáveis pela área de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar que compõe o PBF?
- Como tem ocorrido a “Programação Financeira” – compromisso do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome- do PBF?
- Qual o montante de recursos que o município tem destinado para consecução dos objetivos

do programa?

- Ocorreu a capacitação dos agentes envolvidos na gestão e execução do programa e do Cadastro Único?
- Existe previsão dos projetos complementares aos beneficiados pelo PBF para além dos já previstos no Termo de Adesão?
- Em sua opinião, quais são os obstáculos na implementação do PBF? Explique:

Pensamentos finais:

- Agradecer entrevistado;
- Perguntar se ele gostaria de fazer mais algum comentário depois de ter desligado o gravador;
- Explicar como será o uso das informações prestadas.

ANEXO 2 – TÓPICO GUIA DA ENTREVISTA REALIZADA COM RESPONSÁVEL PELO ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE IJUÍ

Universidade de Santa Cruz do Sul

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional

Mestranda: Letícia Lassen Petersen

Orientador: Prof. Dr. Dieter Siedemberg

Tema da Dissertação: Implementação do programa bolsa família: uma política social descentralizada.

Entrevista com Jane Miranda

Objetivo: Contextualizar as ações desta Secretaria Municipal em prol da implementação do PBF.

Introdução:

- Falar sobre a pesquisa;
- Agradecer a disponibilidade para a entrevista;
- Pedir autorização para gravação.

Tópico guia:

- Que ações a sua secretaria ficou responsável de realizar para a boa execução do PBF?
- Houve, após a adesão ao Programa Bolsa Família, aumento de recursos (tanto humanos quanto financeiros) para realizar tais ações de implementação e acompanhamento?
- Existe alguma ação realizada pela sociedade civil, ou por ela em conjunto com sua secretaria em prol dos objetivos almejados pelo PBF?
- Existe previsão de projetos complementares aos beneficiados pelo PBF para além dos já previstos no Termo de Adesão?
- Em sua opinião, quais são os obstáculos para a implementação da PBF? Explique:

Pensamentos finais:

- Agradecer entrevistado;
- Perguntar se ele gostaria de fazer mais algum comentário depois de ter desligado o gravador;
- Explicar como será o uso das informações prestadas.

ANEXO 3 – TÓPICO GUIA DA ENTREVISTA REALIZADA COM RESPONSÁVEL PELO ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE IJUÍ

Universidade de Santa Cruz do Sul

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional

Mestranda: Letícia Lassen Petersen

Orientador: Prof. Dr. Dieter Siedemberg

Tema da Dissertação: Implementação do programa bolsa família: uma política social descentralizada.

Entrevista com Deise Cristina Dias

Objetivo: Contextualizar as ações desta Secretaria Municipal em prol da implementação do PBF.

Introdução:

- Falar sobre a pesquisa;
- Agradecer a disponibilidade para a entrevista;
- Pedir autorização para gravação.

Tópico guia:

- Que ações a sua secretaria ficou responsável de realizar para a boa execução do PBF?
- Houve, após a adesão ao bolsa família, aumento de recursos (tanto humanos quanto financeiros) para realizar tais ações de implementação e acompanhamento?
- Existe alguma ação realizada pela sociedade civil, ou por ela em conjunto com sua secretaria em prol dos objetivos almejados pelo PBF?
- Existe previsão de projetos complementares aos beneficiados pelo PBF para além dos já previstos no Termo de Adesão?
- Em sua opinião, quais são os obstáculos para a implementação do PBF? Explique:

Pensamentos finais:

- Agradecer entrevistado;
- Perguntar se ele gostaria de fazer mais algum comentário depois de ter desligado o gravador;
- Explicar como será o uso das informações prestadas.

ANEXO 4 – TÓPICO GUIA DA ENTREVISTA COM A RESPONSÁVEL PELO ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE IJUÍ

Universidade de Santa Cruz do Sul

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional

Mestranda: Letícia Lassen Petersen

Orientador: Prof. Dr. Dieter Siedemberg

Tema da Dissertação: Implementação do programa bolsa família: uma política social descentralizada.

Entrevista com Cledi Sandri Zappe

Objetivo: Contextualizar as ações desta Secretaria Municipal em prol da implementação do PBF.

Introdução:

- Falar sobre a pesquisa;
- Agradecer a disponibilidade para a entrevista;
- Pedir autorização para gravação.

Tópico guia:

- Que ações a sua secretária ficou responsável de realizar para a boa execução do PBF?
- Houve, após a adesão ao bolsa família, aumento de recursos(tanto humanos quanto financeiros) para realizar tais ações de implementação e acompanhamento.
- Existe alguma ação realizada pela sociedade civil, ou por ela em conjunto com sua secretaria em prol dos objetivos almejados pelo PBF?
- Existe previsão de projetos complementares aos beneficiados pelo PBF para além dos já previstos no Termo de Adesão?
- Em sua opinião, quais são os obstáculos para a implementação da PBF? Explique:

Pensamentos finais:

- Agradecer entrevistado;
- Perguntar se ele gostaria de fazer mais algum comentário depois de ter desligado o gravador;
- Explicar como será o uso das informações prestadas.

ANEXO 5 – TÓPICO GUIA DA ENTREVISTA COM A RESPONSÁVEL PELA FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (COMAS)

Universidade de Santa Cruz do Sul

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional

Mestranda: Letícia Lassen Petersen

Orientador: Prof. Dr. Dieter Siedemberg

Tema da Dissertação: Implementação do programa bolsa família: uma política social descentralizada.

Entrevista com representantes do COMAS

Objetivo: Contextualizar as ações desta Instância de Fiscalização do PBF.

Introdução:

- Falar sobre a pesquisa;
- Agradecer a disponibilidade para a entrevista;
- Pedir autorização para gravação.

Tópico guia:

- Como ocorreu a escolha de membros do conselho?
- Quais procedimentos este órgão tem realizado em relação ao PBF?
- Quais os problemas mais frequentes analisados por esta instância e relacionado a fiscalização?
- Em sua opinião, quais são os obstáculos para a implementação da PBF? Explique:

Pensamentos finais:

- Agradecer entrevistado;
- Perguntar se ele gostaria de fazer mais algum comentário depois de ter desligado o gravador;
- Explicar como será o uso das informações prestadas.

ANEXO 6 – TÓPICO GUIA DA OBSERVAÇÃO REALIZADA EM DIA DE MUTIRÃO PARA CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Universidade de Santa Cruz do Sul

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional

Mestranda: Letícia Lassen Petersen

Orientador: Prof. Dr. Dieter Siedemberg

Tema da Dissertação: Implementação do programa bolsa família: uma política social descentralizada.

Observação realizada

Objetivo: Contextualizar as ações práticas de acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF.

Introdução:

- Agradecer a disponibilidade para observação;
- Pedir autorização para realizar anotações.

Tópico guia:

- Procedimento adotado pelos funcionários públicos municipais para o acompanhamento das famílias.

Pensamentos finais:

- Agradecer pela possibilidade de realização de observação;
- Explicar como será o uso das informações prestadas.