

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Marco Antonio Sampaio Alves

**AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO NO RIO  
GRANDE DO SUL SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA  
DURANTE O GOVERNO LULA**

Santa Maria, RS,  
2016

**Marco Antonio Sampaio Alves**

**AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO NO RIO GRANDE DO SUL SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA DURANTE O GOVERNO LULA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**.

Orientador: Prof. Dr. José Carlos Martines Belieiro Júnior

Co-Orientador: Prof. Dr. Eduardo Lopes Cabral Maia

Santa Maria, RS  
2016

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Antonio Sampaio Alves, Marco  
AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO NO  
RIO GRANDE DO SUL SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA DURANTE  
O GOVERNO LULA / Marco Antonio Sampaio Alves.- 2016.  
86 p.; 30 cm

Orientador: José Carlos Martines Belieiro Júnior  
Coorientador: Eduardo Lopes Cabral Maia  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de  
Pós-Graduação em Ciências Sociais, RS, 2016

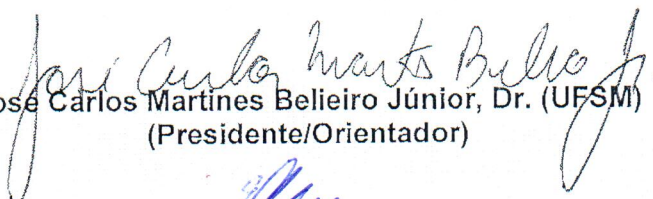
1. Políticas Sociais 2. Governo Lula 3. Bolsa Família  
4. Rio Grande do Sul I. Carlos Martines Belieiro Júnior,  
José II. Lopes Cabral Maia, Eduardo III. Título.

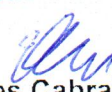
Marco Antonio Sampaio Alves

AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO NO RIO GRANDE DO SUL SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA DURANTE O GOVERNO LULA

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Mestrado em Ciências Sociais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Ciências Sociais**.

Aprovado em 30 de agosto de 2016:

  
José Carlos Martines Belieiro Júnior, Dr. (UFSM)  
(Presidente/Orientador)

  
Eduardo Lopes Cabral Maia, Dr. (UFSM)  
(Co-Orientador)

  
Cleber Ori Cuti Martins, Dr. (UFSM)

  
Elaine da Silveira Leite, Dra. (UFPEL)

Santa Maria, RS  
2016

## **DEDICATÓRIA**

Para Rogério de Miranda Alves e Alice Rodrigues Sampaio

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho é o resultado de um aprendizado incrível de seis anos na Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Ao longo desse processo, tive experiências que apenas somaram intelectualmente e culturalmente minha formação como pessoa. Além disso, contei com a sorte de possuir uma família do qual amo e me orgulho muito.

Agradeço, primeiramente, ao meu amado pai Rogério de Miranda (falecido) e minha amada mãe Ivani Sampaio Alves. Também meus agradecimentos à minha avó Alice Rodrigues Sampaio (falecida) por ter me dado todas as oportunidades e amor que uma avó pode dedicar aos seus netos.

Meu amado pai, tu foi e sempre será o melhor homem que conheci. Eu te amo e sempre te amarei com todas as forças do meu coração. A minha amada mãe, que possui um amor incondicional pelos filhos. Sem tu mãe, nada na nossa família seria possível. Nosso amor não tem limites por ti mãe.

Minha avó amada, eu agradeço por tudo o que tu fez por mim, me dando todo o amor que uma avó pode dar a um neto.

Meus queridos e amados irmãos João Paulo e Alfredo Carlos agradeço todos os dias por vocês serem meus irmãos. Tudo o que passamos apenas nos torna mais forte para seguir em frente, mesmo com a toda essa saudade do nosso amado pai. Agradeço também ao meu tio Marco Ivan por ter sido um grande amigo e ter me convidado para vir para Santa Maria e, minha prima Ana Paula por ter me auxiliado também na terminação desse trabalho.

Por fim, agradeço o financiamento da CAPES pela bolsa de estudos e aos meus professores José Carlos M. Belieiro Jr; Rosana Soares; Eduardo Lopes Cabral Maia; Cleber Ori Cuti Martins e Elaine Leite pela paciência, orientação e comentários que contribuíram imensamente para a concretização desse trabalho.

## RESUMO

Autor: Marco Antonio Sampaio Alves  
Orientador: José Carlos Martines Belieiro Júnior

O objetivo central deste estudo é analisar o impacto das políticas sociais adotadas pelo governo do Ex-Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, com foco no desempenho do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e desigualdade no Rio Grande do Sul. Para tanto, o presente estudo visa explorar, historicamente, a trajetória das políticas sociais no país. Na sequência, faz-se uma análise do governo Lula, na qual traremos uma discussão sobre a política social como parte de políticas “neodesenvolvimentistas”, que acabaram na agenda do referido governo - assumindo destaque central na recuperação do papel do Estado - para que o Brasil, então, pudesse retomar à luta pela superação do subdesenvolvimento. Dessa forma, o Programa Bolsa Família vem se articulado dentro de uma expectativa de reverter dois problemas históricos do país: a pobreza e a desigualdade. Sendo assim, resgatando as características da política social no Brasil, esta pesquisa propõe aferir o impacto do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade no estado do Rio Grande do Sul entre 2004 e 2010, período que compreende o governo Lula.

**Palavras-chave:** Políticas Sociais. Governo Lula. Bolsa Família. Rio Grande do Sul.

## **ABSTRACT**

Author: Marco Antonio Sampaio Alves  
Adviser: José Carlos Martines Belieiro Júnior

The main objective of the following study is to analyze the impact of social policies adopted by the government of Brazil's former President, Luiz Inácio Lula da Silva, focusing on the Bolsa Família Program in Rio Grande do Sul. As such, this study aims to explore, from a historical perspective, the trajectory of social policies in the country. Subsequently, an analysis of the Lula Administration will be made and we'll hold a discussion regarding social policy as part of “neo-developmentalism” policies, which ended up on the agenda of said government – taking central stage in the recovery of the role of the State – so that Brazil could then resume the fight to overcome underdevelopment. This way, the Bolsa Família Program has been articulating itself into an expectation to revert two of the country's historical problems: poverty and inequality. Therefore, recovering the characteristics of social policy in Brazil, this research proposes to assess the impact of the Bolsa Família Program in the reduction of poverty and inequality in the State of Rio Grande do Sul from 2004 to 2010, a period which comprises the Lula Administration.

**Keywords:** Social Policies. Lula Administration. Bolsa Família. Rio Grande do Sul.



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Estrutura Etária do Rio Grande do Sul – 2000 e 2010 .....	63
Gráfico 2	Frequência Escolar igual ou superior a 85% - crianças e adolescentes de 6 a 15 anos/ 2000 e 2010 .....	64
Gráfico 3	Gráfico 3 - Mortalidade Infantil até 1 ano (mortes por 1000 nascidos vivos) .....	65
Gráfico 4	% crianças vacinadas na faixa etária recomendada – tetravalente .	66
Gráfico 5	% da população em domicílios com infraestrutura de água encanada, energia elétrica, coleta de lixo e banheiro/água encanada .....	67
Gráfico 6	Contribuição dos setores da economia no PIB gaúcho - 2004 e 2010 .....	68
Gráfico 7	Desemprego entre 2004 e 2010 .....	69
Gráfico 8	Renda domiciliar per capita/Rio Grande do Sul .....	70
Gráfico 9	Número de beneficiários do Programa Bolsa Família no RS - 2004 a 2010 .....	71
Gráfico 10	% da população por cor/raça beneficiada pelo PBF .....	72
Gráfico 11	% dos beneficiários do PBF conforme faixas etárias .....	73
Gráfico 12	Valor médio do Benefício em reais .....	74
Gráfico 13	% da frequência mínima escolar de 85% – alunos beneficiados entre 6 e 15 anos .....	75
Gráfico 14	% de crianças beneficiadas acompanhadas com vacinação em dia	76
Gráfico 15	% de gestantes do PBF com pré-natal em dia .....	77
Gráfico 16	Dispersão das Variáveis Investimento e Pobreza .....	79
Gráfico 17	Dispersão das variáveis investimento e Índice de Gini .....	80

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Comportamento das variáveis % de pobreza, valores investidos no PBF e índice de Gini .....	78
----------	--	----

## SUMÁRIO

	<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	10
	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	11
<b>1</b>	<b>A FORMAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NOS ANOS 30 NO BRASIL .....</b>	15
1.1	AS BASES PARA A REGULAMENTAÇÃO TRABALHISTA E A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA TRABALHISTA .....	16
1.2	FORMAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICAS .....	18
1.3	A INTERVENÇÃO MILITAR DE 1964 .....	22
1.3.1	<b>As políticas sociais no período militar .....</b>	25
<b>2</b>	<b>AS POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO .....</b>	30
2.1	REDEMOCRATIZAÇÃO E CIDADANIA .....	30
2.2	GOVERNO FHC .....	32
<b>3</b>	<b>PARTIDO DOS TRABALHADORES E GOVERNO LULA .....</b>	39
3.1	SÍNTESE DA TRAJETÓRIA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES .....	39
3.2	GOVERNO LULA .....	43
3.3	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO CONTEXTO DE UMA POLÍTICA “NEODESENVOLVIMENTISTA” .....	47
3.4	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA INFLUÊNCIA NAS ELEIÇÕES DE 2006 .....	52
<b>4</b>	<b>4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - UM ESTUDO DE CASO NO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	56
4.1	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: HISTÓRIA E ESTRUTURA .....	56
4.2	OS AVANÇOS CONTRA A POBREZA NO BRASIL .....	59
4.3	O PBF NO RIO GRANDE DO SUL .....	61
4.3.1	<b>As características socioeconômicas do Estado .....</b>	62
4.3.2	<b>Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família no RS .....</b>	70
4.3.3	<b>A realidade em números: mensurando o impacto do PBF na redução da pobreza .....</b>	77
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	81
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	84

## APRESENTAÇÃO

Propor uma pesquisa científica na Universidade Federal de Santa Maria em uma pós-graduação, por si só, já é um bom desafio. Esse desafio só aumenta, academicamente falando, quando abordamos um tema atual, polêmico, controverso e complexo como **As políticas sociais no Brasil: a experiência do programa Bolsa Família no governo Lula**. Entretanto, esse desafio assume contornos positivos, quando se conta com o apoio de um curso que cresce cada vez mais na nessa instituição, como é o caso das Ciências Sociais, para empreendê-lo. O propósito desta pesquisa é inserir no meio acadêmico um debate sobre as atuais formas de políticas sociais praticadas e de grande repercussão mundial, como o Programa Bolsa Família. Tratando-se de uma temática de interesse nacional, adentramos em um campo em que uma produção acadêmica dessa natureza repercute não apenas em uma cidade ou estado, mas sim no Brasil todo, pois se trata de uma pesquisa que atinge um universo populacional considerável de brasileiros, beneficiados por um programa de políticas sociais que faz parte, de forma direta, da vida de milhões de indivíduos.

Produzir, em qualquer nível acadêmico, estudos sobre o programa Bolsa Família, destacando e aprimorando conceitos, trazendo novos problemas, enriquece a produção acadêmica de conhecimento e, em particular, a própria instituição. O que torna esse projeto de grande responsabilidade, tratando-se de um desafio possível de ser compartilhado junto à Universidade Federal de Santa Maria.

Ao analisar sua importância social, destaco que o programa Bolsa Família contempla 16 milhões de beneficiários<sup>1</sup>, atualmente, projetando um universo populacional de 50 milhões de pessoas em todo o Brasil, que se beneficiam diretamente do programa. Isso representa  $\frac{1}{4}$  da população brasileira, estimada, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 200 milhões de habitantes. Os dados, por si só, já nos proporcionam a dimensão da importância social que o programa possui no Brasil. Restando apenas reiterar que, no desenho das políticas sociais do brasileiras historicamente, o programa Bolsa Família é o mais distinto modelo já implementado no país. Cabe ainda ressaltar que a escolha de uma política de proteção social dessa natureza como tema de pesquisa impõe-se ao estudante pela sua singularidade e destaque na política contemporânea.

---

<sup>1</sup> Segundo o site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

## INTRODUÇÃO

Apresentar a temática das políticas sociais no Brasil, tratando prioritariamente do programa Bolsa Família como objeto central de pesquisa, requer considerações importantes para o entendimento sobre o contexto em que o tema aparece. Inevitavelmente, abordar uma pesquisa envolvendo políticas sociais, programa de proteção social e direito resulta em uma discussão ampla. É imprescindível colocar que a Constituição Federal, promulgada em 1988, traz consigo a redemocratização do país e, na sua esteira, os direitos sociais associados à ideia de cidadania. A maneira como cada Estado/sociedade enfrenta suas dificuldades sociais - aqui considerando a pobreza e as desigualdades – sinaliza a preocupação de analisar profundamente as políticas de proteção aos indivíduos contra os riscos que afetam a dignidade humana.

Situando o Brasil nessa perspectiva das inúmeras problemáticas do país, a pobreza e as desigualdades surgem como principal desafio de cada governo que assume a administração do Estado. E a atenção dada à construção de políticas sociais eficientes em cada governo tem se tornado um tema cada vez mais propício de ser estudado. As reflexões, nesse caso dos 25 anos da Constituição brasileira, alimentam os debates, nos meios acadêmicos, sobre redemocratização e o cumprimento dos direitos sociais da então denominada Constituição Cidadã. É dentro desse contexto que vamos imergir na temática das políticas sociais no Brasil, direcionando a atenção ao programa Bolsa Família no governo Lula, no Rio Grande do Sul. O que aqui se propõe fazer é o resgate histórico das políticas sociais no Brasil, caracterizando cada período, assim como a análise do impacto que o programa Bolsa Família sobre a redução da pobreza e da desigualdade no estado do Rio Grande do Sul.

Diante disso, o programa Bolsa Família compõe uma forma de política social singular no Brasil. Ao focalizar a transferência de renda direta ao beneficiário, criou-se um projeto moldado a atingir apenas a população mais pobre do país por meio de condicionalidades, que reforçam a obrigação de certos cumprimentos para receber a assistência. Em síntese, o programa Bolsa Família vem se articulado dentro de uma expectativa de reverter dois problemas históricos do país: a redução da pobreza e da desigualdade. Nessa breve construção das características da política social no Brasil e do programa Bolsa Família, esta pesquisa tem como problema aferir o impacto do programa Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade no estado do Rio Grande do Sul, no período de 2004 a 2010.

Sendo assim, no primeiro capítulo intitulado “A Formação da Política Social nos anos 30 no Brasil”, vamos observar que, a partir da década de 30 do século XX, a política social no Brasil adotou uma estratégia institucional que beneficiava o setor trabalhista. Essa estratégia, adotada na conjuntura dos anos pós-30, legitimava ideologicamente as condições para a interferência do Estado nas esferas econômicas e sociais. Econômicas ao ponto em que garantem o desenvolvimento industrial; e sociais pelo meio da proteção e regulação do setor trabalhista. É dentro desse contexto que o Brasil, sob o comando do chefe da revolução Getúlio Vargas, impulsiona a intervenção do Estado, objetivando estimular a industrialização no país. Simultaneamente, os revolucionários pós-30 estreitam a relação entre Estado forte e desenvolvimento capitalista, alicerçados na ideologia Keynesiana.

Tendo identificado, primeiramente, as formas de intervenção estatal no início da década de 1930, damos um salto às políticas de proteção vinculadas à reforma previdenciária, iniciadas no regime militar, em 1964. Mesmo tendo apresentado retrocessos nos direitos políticos e civis, ainda, no campo dos direitos sociais, ocorreram alguns avanços. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, em 1971, o Fundo de Assistência Rural (Funrural). A Constituição de 1988 foi um passo importante para a redemocratização do país. Trata-se da Constituição mais liberal e democrática que o Brasil teve desde que se tornou república. Os direitos políticos avançaram a uma amplitude jamais atingida antes. Embora a Constituição Cidadã tenha trazido progressos significativos, ainda há sintomas negativos, principalmente no universo dos direitos sociais, dentre os quais a questão da desigualdade e da pobreza é um dos fatores que mais se destaca.

No segundo capítulo abordaremos o período neoliberal do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que, coroado pelo sucesso do Plano Real, pela estabilização monetária e pelo controle inflacionário, foi um período de abertura ao campo das políticas sociais. As reformas iniciadas pelo governo FHC constituem um processo de continuidade e mudança no governo Lula (BICHIR, 2010). A preocupação com a vulnerabilidade social fez da Rede Social Brasileira de Proteção Social<sup>2</sup> um programa que tinha, sob a responsabilidade de diferentes ministérios, o objetivo de proteger, por meio de transferências monetárias a famílias de baixa renda (DRAIBE, 2003). A Rede Social e seus programas indicam que o orçamento, no final de 2002, último ano do governo FHC, apresentava o gasto de 3% do PIB. Isso demonstra uma perspectiva de enfrentamento e de combate às dificuldades dos grupos

---

<sup>2</sup> A Rede Social Brasileira de Proteção Social abarcava os seguintes programas: Bolsa Escola, Bolsa alimentação, Programa de Erradicação de Trabalho Infantil, Auxílio Gás, entre outros programas.

mais vulneráveis da população (DRAIBE, 2003). Muito disso foi aproveitado pelo governo Lula.

Já no terceiro capítulo, faremos uma síntese da trajetória do Partido dos Trabalhadores (PT), que, no Brasil, incorporou um período radical na sua formação, passando por uma readequação caracterizada por alianças em um segundo momento e, finalmente, pelo respeito aos contratos que garantem o funcionamento do capital.

Ao assumir a presidência do Brasil, pelo Partido dos Trabalhadores, Lula manteve a prioridade de desenvolver uma política social focalizada na erradicação da pobreza no país. Para tanto, manteve o programa Bolsa Família como carro-chefe de sua política social, aliado a um crescimento econômico maior que o de governos anteriores. O governo Lula alcançou, assim, uma grande projeção nacional, e a consolidação do programa Bolsa Família manteve sua imagem positiva junto aos estratos mais baixos da população brasileira.

Na sequência, vamos apresentar como o programa Bolsa Família se inseriu no interior do contexto de uma política “neodesenvolvimentista”. Traremos uma discussão sobre a política social como parte dessas políticas “neodesenvolvimentistas”, que acabaram, na agenda do governo Lula, tendo destaque central na recuperação do papel do Estado, para que o Brasil pudesse retomar à luta pela superação do subdesenvolvimento. Depois, concluiremos o capítulo analisando a influência do programa Bolsa Família sobre as eleições de 2006. A questão a ser considerada é que, para muitos autores, as políticas sociais trouxeram um ganho no impacto eleitoral, tendo o programa Bolsa Família como elemento que potencializou a força eleitoral, especificamente nas eleições de 2006.

No quarto e último capítulo, vamos analisar o impacto do programa Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade, no estado do Rio Grande do Sul, no período de 2004 a 2010. O pressuposto é de que a transferência de renda tem uma relação direta e proporcional com a extensão e a intensidade da pobreza. Procuramos situar os leitores nos contextos econômico e social em que os beneficiários do programa Bolsa Família estão inseridos, bem como apresentar as características socioeconômicas do estado. Posteriormente, com a pretensão de verificar a relação entre o programa Bolsa Família e a redução da pobreza, realizaremos uma análise empírica dos dados a partir do método procedimental estatístico: descritivo e inferencial. Para, então, concluir o trabalho, descreveremos a experiência do programa Bolsa Família no que se refere à pobreza e à desigualdade, no estado do Rio Grande do Sul, durante o governo Lula.

## 1 A FORMAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NOS ANOS 30 NO BRASIL

No Brasil, no início da década de 1930 marca a passagem econômica agrário-exportadora para a economia urbano-industrial<sup>3</sup>. O avanço da industrialização fez com que os revolucionários pós-30 reorganizassem a estrutura econômica do país. As medidas governamentais visavam a resolver os problemas que faziam parte das novas demandas que a consolidação da indústria no país necessitava (SANTOS, 1979).

Há certa unanimidade entre pesquisadores no que se refere à periodização histórica e institucionalização das formas de proteção social no Brasil. Sua origem remonta ao período conhecido como Era Vargas (1930-45). A análise das políticas sociais nesse período revela a importância das questões relativas ao trabalho como base central da atuação do Estado. Grande parte da legislação dos anos 1930 a 1937 está relacionada a criação de órgãos de controle e de fiscalização, bem como à criação de instituições formadas para gerir os conflitos entre trabalho e capital, o que nos demonstra a relevância que o poder público deu a esse setor (SANTOS, 1979).

Sob a liderança de Getúlio Vargas, chefe da Aliança Liberal, chegam ao poder outras oligarquias agrárias e também o setor industrialista (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Vargas se direciona à necessidade de intervenção estatal na economia, com o objetivo de estimular a industrialização e a *diferenciação econômica*<sup>4</sup> nacional (SANTOS, 1979). Segundo Santos (1979, p.67), seja quais forem os motivos que estimularam a nova elite governamental, a questão é que: “[...] orientou-se ela pelo caminho da acumulação e diferenciação da estrutura econômica do país, ao lado da tradicional política de proteção ao setor cafeeiro [...]”. Concomitantemente à nova concepção econômica do então chefe do governo revolucionário Getúlio Vargas, o governo estava comprometido em inserir uma agenda modernizadora da nação. A interpretação dos objetivos políticos e sociais nos revela que, em 1930:

Assim, chegam ao poder político as outras oligarquias agrárias e também um setor industrialista, quebrando a hegemonia do café, e com uma agenda modernizadora. O movimento de 1930 não foi a revolução burguesa no Brasil, com incremento da

---

<sup>3</sup> Até o início dos anos 1930, período em que se estimulou o desenvolvimento industrial no país, a ação do Estado esteve voltada para a defesa do capital do café, o qual detinha a hegemonia econômica. É sob a impossibilidade de responder às exigências do desenvolvimento econômico no período, evidenciado pelo setor agroexportador - que vinha de sucessivas crises - e ainda por uma incipiente formação industrial, que se explica a iniciativa do governo provisório de Getúlio Vargas de ser favorável à industrialização como modelo alternativo para a economia.

<sup>4</sup> Diferenciação econômica se refere a um afastamento não muito isolado da oligarquia cafeeira. A influência econômica dos cafeicultores ainda era importante, pois era o único setor com potencial de capital acumulado para investir em outras atividades para diversificar a economia brasileira.



indústria, como interpelam muitos intelectuais e historiadores, mas foi sem dúvida um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil. Vargas esteve à frente de uma ampla coalizão de forças em 1930, que a historiografia caracterizou como um Estado de compromisso, e que impulsionou profundas mudanças no Estado e na sociedade brasileira. Os primeiros sete anos foram marcados por uma forte disputa de hegemonia e da direção do processo de modernização [...] Dentro dessa agenda, desde a fase do Estado de compromisso, além da perspectiva de dar um salto adiante do ponto de vista econômico, impulsionando as demais oligarquias agrárias e a indústria, estavam pendentes a regulamentação do trabalho e o enfrentamento da questão social [...] (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.105).

Em vista disso, a proposta de Vargas era fomentar uma forte iniciativa política por parte do Estado, deflagrando um processo de centralização que, ao reduzir a autonomia dos estados, alterou as estruturas do país, adequando-as às exigências do processo de industrialização (SANTOS, 1979). Conforme a interpretação de Wanderley Guilherme dos Santos:

[...] a revolução de 30 inaugura, em plena depressão, um Keynesianismo *avant la lettre*, preocupando-se com a manutenção do nível de emprego e procurando solucionar a questão via compra e queima de estoques. O gargalo de todo o problema econômico do país encontrava-se, entretanto, na diferenciação industrial e, tal como a experiência das décadas anteriores demonstrara, não se podia confiar que fosse obtida pela simples operação do mercado *laissez-fariano*. O Estado deveria intervir na ordem da acumulação e reestruturá-la, criando as condições para que se processasse tão rapidamente quanto a estrutura dos recursos o permitisse[...] (SANTOS, 1979, p. 67).

Dentro dessa agenda e dessa nova percepção de Estado impostas pelo governo provisório de Vargas, é que, incluído o processo de industrialização como parte de um projeto de modernização almejado pelo novo governo, o Estado passa a dar ênfase à regulamentação do trabalho, estimulado pelo desenvolvimento das atividades industriais. Portanto, as questões relativas a trabalho e capital vão ser o ponto central da atuação política do Estado nos primeiros anos do governo de Vargas.

## 1.1 AS BASES PARA A REGULAMENTAÇÃO TRABALHISTA E A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA TRABALHISTA

Logo no primeiro período em que chegou ao poder, o governo de Getúlio Vargas criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio<sup>5</sup>, que reestruturou a ordem social brasileira,

---

<sup>5</sup> O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi criado dois meses após a tomada do poder por Vargas. A importância desse Ministério é demonstrada pela forma como o ministro-chefe Lindolfo Collor (primeiro ministro do trabalho) seguidamente se referia ao ministério, chamando-o de “Ministério da Revolução”. O novo ministério abrangeu outras instituições e repartições antes vinculadas à Secretaria de Estado e Agricultura,

com repercussões, inclusive, na cultura cívica do país (SANTOS, 1979). Em parte, a criação desse órgão ampliou a atuação do Estado, pois constituiu bases institucionais para a atuação do Estado nas áreas do trabalho.

Concomitantemente ao aumento significativo da intervenção do Estado na gerência da questão trabalhista, o governo, ao mesmo tempo, mantinha o controle da classe trabalhadora por meio das regulamentações estabelecidas entre os sindicatos e o novo Ministério criado. Nesse sentido, o livro *A política Social Brasileira*<sup>6</sup> (1930-64) expõe que:

A criação do Ministério do Trabalho bem como a promulgação de toda uma legislação trabalhista faziam parte de um mesmo movimento de controle e repressão da classe trabalhadora, ao mesmo tempo que iam de encontro às necessidades mais amplas da industrialização emergente. Em 1931, foi regulamentada a sindicalização das classes patronais e operárias. Nesse momento, ficaram estabelecidos os vínculos dos sindicatos em relação ao Estado, submetendo o funcionamento e as finanças das organizações sindicais à fiscalização do Estado (*A Política Social Brasileira 1930-64*, 1982, p.22).

Outra medida relativa às questões trabalhistas por parte do Estado foi a Lei 2/3<sup>7</sup>, que limitou a adesão do trabalhador estrangeiro às empresas, sob a justificativa de nacionalização do trabalho e sob a propaganda de proteger o operariado nacional, quando, na realidade, o governo preocupava-se com uma possível organização e influência dos trabalhadores estrangeiros, dentre eles anarquistas e comunistas, com alguma participação e atuação política nas organizações sindicais (*A Política Social Brasileira 1930-64*, 1982).

Na mesma linha, a regulamentação do trabalho feminino, a regulamentação de oito horas, assim como o estabelecimento de normas e direitos quanto às questões dos acidentes de trabalho foram pontos importantes das reivindicações operárias conquistadas no período. Todas as medidas referentes à área trabalhista visavam a resolver as questões que faziam parte das demandas do trabalho industrial (SANTOS, 1979). Em seguida, promulgou-se a lei da sindicalização, em 1931. Segundo Santos, “a nova lei estabelece quem pode pertencer ao sindicato, e mais, o funcionamento deste passa a depender de registro do recém-criado Ministério do Trabalho” (SANTOS, 1979, p. 69).

Além dessas importantes medidas referentes às condições dos trabalhadores no país, instituiu-se, em 1932, a carteira de trabalho, que podemos considerar a ferramenta jurídica

---

Indústria e Comércio. Toda a reordenação ministerial reunia assuntos e concentrava sua ação a temas relativos ao trabalho. Nesse caso, o ministério dirigiu suas atenções a três direções: à área do trabalho, às áreas da previdência social e à área sindical (CARVALHO, 2012).

<sup>6</sup> Cabe ressaltar que a citação desse livro carece de autor, sendo que o livro foi uma organização da Fundação de Economia e Estatística de Porto Alegre – RS.

<sup>7</sup> É a lei conhecida como a Lei da Nacionalização do Trabalho, que mantinha a exigência de dois terços (2/3) dos trabalhadores nacionais em qualquer estabelecimento industrial ou comercial.

que assegurava os direitos dos trabalhadores quanto às novas regulamentações implementadas até então. Nesse momento, a carteira de trabalho passou a ser o documento de identidade do trabalhador, assim como o documento que permitiu aos empregados sindicalizados a apresentação de reclamações trabalhistas nas disputas judiciais perante a Justiça do Trabalho.

Conforme Wanderley Guilherme dos Santos, “a população economicamente ativa é partilhada em regulamentados e não regulamentados” (SANTOS, 1979, p. 69). Apenas os trabalhadores regulamentados poderiam associar-se aos sindicatos vinculados ao Estado. Dessa forma, a carteira de trabalho é um instrumento de contrato do trabalhador com o Estado, conforme explicam Behring e Boschetti (2011, p. 160):

Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, e em 1932, a Carteira de Trabalho, a qual passa a ser o documento da cidadania no Brasil: eram portadores de alguns direitos àqueles que dispunham de emprego registrado em carteira. Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro [...].

Nesse sentido, foi estabelecido um sistema de proteção social voltado apenas para cidadãos<sup>8</sup> que possuíam uma ocupação reconhecida pelo Estado (SANTOS, 1987). Wanderley Guilherme dos Santos vai chamar esse modelo de proteção social de cidadania regulada, a qual ele define da seguinte forma:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros definidos da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma dessas ocupações

---

<sup>8</sup> O desenvolvimento e a dimensão que a palavra cidadania tomou têm raízes na Inglaterra. Cidadania é estritamente ligada à ideia de direitos, que, por sua vez, contempla três dimensões. Uma delas é o direito Civil que, segundo Carvalho, são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. Sua pedra de toque é a liberdade individual. A partir das reivindicações dos direitos civis e da liberdade civil, é que, na Inglaterra, almejou-se exigir o direito de votar, ou seja, participar ativamente das atividades políticas. Nesse viés, conforme Carvalho, os direitos políticos referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado à parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando. Nessa abordagem, fica exposta a inclusão dos direitos de representação dos cidadãos na tomada de decisões, tendo nos partidos e governos elementos que conferem a legitimidade da organização política. Por último, têm-se os direitos sociais, que Carvalho define do seguinte modo: “Os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a de justiça social. Portanto, só seria portador da cidadania plena aquele indivíduo que contemplasse essas três dimensões de direitos, sendo eles: civil, político e social”. (CARVALHO, 2012, p. 9).

reconhecidas e definidas na lei. A extensão da cidadania se faz, pois, mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei” (SANTOS, 1979, p. 68).

Conforme Wanderley Guilherme dos Santos, a associação entre cidadania e ocupação é a chave para entender a iniciativa política de regulamentação do trabalho por parte do governo provisório de Vargas:

A associação entre cidadania e ocupação proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas. A permanente pressão por parte dos mais variados setores da sociedade brasileira, tendo em vista a regulamentação de suas ocupações (sociólogo, processador de dados, etc.), testemunha até onde o conceito subliminar de cidadania regulada disseminou-se na cultura cívica do país. A origem deste “achado” de engenharia institucional encontra-se na prática revolucionária pós-30, sendo esta uma das principais brechas que se abrem na ideologia *laissez-fairiana*, permitindo, ao mesmo tempo, a criação de um espaço ideológico onde a ativa interferência do Estado na vida econômica não conflita com a noção, ou intenção, de promover o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista (SANTOS, 1979, p.68).

Nessa relação, o Estado define quem é cidadão e quem não é, pois quem não pertencesse a sindicatos ou a um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal estaria excluído dos benefícios que o Estado proporcionava.

## 1.2 FORMAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICAS

A formação do sistema público previdenciário brasileiro começou com os Institutos de Aposentadorias e Pensões – conhecidos pela sigla IAPs, e foi um dos avanços mais significativos em termos de política social do Estado. Até o ano de 1932, a extinta Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs era a instituição que mantinha os benefícios dos trabalhadores, regulados pelo Estado desde da criação da Lei Eloy Chaves<sup>9</sup> (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

---

<sup>9</sup> O projeto do deputado Paulista Eloy Chaves, transformado no Decreto-Lei nº4.682 do dia 24 de janeiro de 1923, criava a Caixa de Aposentadorias e Pensões, que destinava um fundo mediante contribuição dos empregadores e empregados do Estado, com finalidade de garantir ao trabalhador parte da renda no momento em que não participasse mais do processo produtivo, seja por velhice, invalidez ou tempo de serviço.

O primeiro IAP foi criado em 1933 – foi o IAP dos marítimos (IAPM). Nesse instante, a previdência social foi estatizada e passou a ser administrada por categorias profissionais. Na sequência, foram criados também o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), bem como o IAP dos bancários, conhecido pela sigla (IAPB) e o IAP dos industriários, que só passou a funcionar em 1938. No mesmo ano, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões para trabalhadores do transporte e carga (IAPETC) e, também, o IPASE que era dos trabalhadores dos Serviços Cíveis (A Política Social Brasileira 1930-64, 1982). No ano de 1934, o direito à previdência por parte dos trabalhadores foi incorporado à Constituição. Ela igualmente previa como direitos a assistência médica e sanitária ao trabalhador e gestante.

Paralelamente à criação dos IAPs foi se extinguindo o antigo sistema de fundos ligado à perda da capacidade laborativa, chamado CAPs. Porém, estes coexistiram e, desde logo, os IAPs, passaram a ser organizados pelos trabalhadores e, dentro do novo contexto das relações entre Estado e trabalhadores pós-30, tornou-se um instrumento de aproximação de novos líderes sindicais, estreitando a relação dos trabalhadores com o Estado. Conforme BEHRING; BOSCHETTI:

Os trabalhadores participavam da direção dos IAPs, o que foi um decisivo instrumento de cooptação de dirigentes sindicais, conhecidos como pelegos. Segundo Santos, o sistema previdenciário estatal permitiu assim a consolidação dos laços que amarravam a um mesmo destino a oligarquia política que controlava as instituições do Ministério do Trabalho e a oligarquia sindical que controlava os organismos operários (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.106/107).

É necessário mencionar que a possibilidade de abertura da participação dos trabalhadores nas decisões dos órgãos previdenciários está ligada ao movimento de centralização e organização administrativa no âmbito do Estado. Este buscava canalizar mudanças estruturais nas instituições de acordo com o esforço nacional de modernização e desenvolvimento do país que, fazia parte da agenda do governo Vargas a uniformização e unificação da previdência social no Brasil (A Política Social Brasileira 1930-64, 1982).

No plano da educação, em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública. Os debates que aconteceram do início do governo provisório até a instauração do Estado Novo em 1937 foram em torno das diretrizes que deveriam orientar a educação no Brasil (A Política Social Brasileira 1930-64, 1982). O ministro da educação Gustavo Capanema foi o principal articulador das reformas da educação. Os aspectos positivos da reforma na educação incluíram a obrigatoriedade do Estado em ser provedor da educação e sua orientação, assim

como a gratuidade e a universalização do ensino, vencendo a posição conservadora da educação, que tinha nos membros da Igreja Católica seus principais representantes (A Política Social Brasileira 1930-64, 1982).

Na prática, o governo Vargas implementou um sistema educacional dicotômico, conforme o livro A Política Social Brasileira 1930-64:

A Constituição de 1937 foi um retrocesso em relação à anterior, à medida que conferia ao Estado um papel supletivo no processo educacional”. No entanto, no que diz respeito ao ensino profissionalizante, foi enfatizado o papel do Estado para sua implementação. À medida que esse nível de ensino foi então destinado exclusivamente às classes menos favorecidas, ficava institucionalizada, em nível educacional, a divisão de classes existente na sociedade. Dessa forma, predominava uma concepção de ensino dicotomizada, que colocava, de um lado, um ensino secundário tradicional voltado à formação das classes dirigentes e, de outro, um ensino profissionalizante que visava à formação de mão-de-obra (A Política Social Brasileira 1930-64,1982, p.65).

De certa forma, as reformas do ensino durante a gestão ministerial de Gustavo Capanema mantiveram algumas diretrizes marcadamente conservadoras, como a ênfase na educação moral e cívica e a educação diferenciada para homens e mulheres. Mas o balanço das reformas do sistema de ensino durante o primeiro governo de Vargas pode ser resumido na potencialização de uma educação profissionalizante, a fim de subsidiar a industrialização com mão de obra qualificada, em sintonia com a difusão ideológica que coube ao Estado desempenhar, principalmente durante o regime autoritário (1937-1945), nos modelos da Europa nazi-fascista, incentivando o nacionalismo e o patriotismo em torno de um Estado comprometido com o desenvolvimento econômico moderno (A Política Social Brasileira 1930-64, 1982).

Já no plano da saúde, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) é que inauguram a assistência médica. Porém, é necessário mencionar que nem todas as organizações trabalhistas tinham as mesmas coberturas sociais ou a mesma regulamentação jurídica. O padrão de acesso à medicina previdenciária, o acesso a direitos e benefícios e o acesso à regulamentação jurídica variava conforme o poder de barganha da categoria profissional. Esse elemento é o que identifica o caráter fragmentado da política social na sua formação. Conforme Draibe, “é difícil estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política no Brasil devido ao seu caráter fragmentado, diversificado, desorganizado, indefinido, instável das suas configurações” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, 106/107). O que podemos, contudo, afirmar, segundo Behring e Boschetti, é que “uma certa centralização se inicia em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)”. Criada para dar assistência,

primeiramente, às famílias dos pracinhas da Segunda Guerra Mundial, ela foi se configurando, posteriormente, em uma instituição capaz de gerir e atender demandas mais amplas, tendo uma rede de instituições conveniadas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

De modo geral, as medidas tomadas na área da saúde, alinhadas com o suporte dado aos trabalhadores, expõem a intenção de responder às necessidades do fenômeno da urbanização, que o processo de industrialização potencializava nos centros urbanos.

Como podemos ver a formação das políticas sociais na Era Vargas se dirigiam, explicitamente, aos trabalhadores, fato que orientou a atenção, exclusivamente, na direção das populações urbanas do país. As políticas sociais relativas ao trabalho, previdência social, educação e saúde, como vimos, giraram em torno de objetivos de promover os interesses que interferiam diretamente nas relações entre capital e trabalho. O mais importante a destacar é a atuação estatal no primeiro governo Vargas, no âmbito das políticas sociais, uma vez que foram implementadas políticas sociais que visavam à criação de um espaço nacionalmente integrado nos âmbitos econômico, político e social (A Política Social Brasileira 1930-64, 1982).

Depois de quinze anos no poder, em 1945, Getúlio Vargas deixou o governo, em meio a intensos conflitos econômicos, políticos e sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). O país antes agrário e predominantemente rural, agora se qualificava a ser um país urbanizado, com uma indústria de base já significativa, mesmo mantendo uma concepção agrário-exportadora forte. Com a intensificação da industrialização, o fenômeno do movimento operário surge com mais força. Durante o período que compreende o fim do primeiro governo Vargas até a intervenção militar em 1946, o partido comunista saiu da ilegalidade, com a Constituição de 1946. Esse período foi marcado por intensas disputas de classes, acirradas no governo de Juscelino Kubitschek, pois o aumento da classe trabalhadora implicava maior organização política e consciência de classe por parte dos trabalhadores. Tudo isso em meio a uma estratégia nacional que se propunha a fazer o país crescer 50 anos em 5, o conhecido Plano de Metas do governo Kubitschek (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Em um cenário de intensos conflitos, a política social desse período se restringiu a alguns aperfeiçoamentos institucionais e à criação de novos IAPs. Conforme Behring e Boschetti, “a disputa de projetos implicou certa paralisia no campo da política social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.110). O suicídio de Vargas, a renúncia de Jânio Quadros e a intervenção militar de 1964 são exemplos que apresentam a instabilidade institucional do período, o que dificultou um entendimento em torno de um projeto para o desenvolvimento nacional. Com isso, temos a ausência de medidas no campo da política social que, até 1964,

manteve o modelo corporativista e fragmentado da era Vargas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.106/107).

### 1.3 A INTERVENÇÃO MILITAR DE 1964

A intervenção militar de 1964 colocou em recessão a ordem democrática da cidadania no país, com retrocessos nos direitos civis e políticos. A deposição do presidente João Goulart deu fim ao pequeno período democrático desde a morte de Vargas. Ao assumirem o governo em 1964, os militares iniciaram um intenso movimento para extinguir as principais bases oposicionistas. O período dos militares no poder costuma ser dividido em três períodos. O primeiro corresponde às presidências do general Castelo Branco e de Costa e Silva e se caracterizou pela intensa atividade repressiva e de reestruturação econômica. O segundo período se estende de 1968 a 1974 e é considerado o período de maior repressão política e civil no país. O terceiro período começa em 1974 e se prorroga até 1985 com a eleição indireta de Tancredo Neves, caracterizando-se pela iniciativa do general Ernesto Geisel de liberalizar o sistema político, revogando, aos poucos, as leis de repressão tão características no início do governo (CARVALHO, 2012).

Os Atos Institucionais (AIs) foram os instrumentos legais que amparavam a atuação dos militares. No plano dos direitos políticos, o Ato Institucional nº 2 aboliu a eleição direta e dissolveu os partidos políticos; o multipartidarismo deu lugar ao bipartidarismo<sup>10</sup>, de modo que não houve eleição direta também para governador no período de 1966 até 1982. Na parte dos direitos civis, o maior retrocesso foi finalizado com o Ato Institucional nº 5, que suspendeu o *habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional. Foi quando as medidas repressivas atingiram seu auge no período (CARVALHO, 2012).

De acordo com a posição da elite governamental, o movimento iniciado em 1964 continha na sua agenda a ideia de criar espaço para um desenvolvimento mais balanceado e justo da economia de mercado<sup>11</sup>, removendo os grupos que buscavam destituir a ordem

---

<sup>10</sup> Os partidos de maior influência no cenário político do regime militar foram a ARENA (situação) e o Movimento Democrático Brasileiro, o MDB. As demais organizações partidárias e sindicatos foram mantidos sob intensa vigilância, assim como os movimentos estudantis, e não possuíam nenhuma participação efetiva na administração, no governo militar.

<sup>11</sup> No plano da economia, o Programa de Ação Econômica do Governo, o PAEG, foi a principal medida adotada pelo governo militar logo após a tomada do poder, em abril de 1964. O objetivo do programa era promover a reestruturação da estabilidade econômica, para o país retomar o crescimento. O programa foi desenvolvido por Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões, quando eram, respectivamente, ministro do planejamento e ministro da fazenda do governo Castelo Branco. O PAEG deixava claro que o governo tinha como meta



econômica e social que prevalecia no país (SANTOS, 1987). De acordo com Wanderley Guilherme dos Santos, o que se valorizou na perspectiva econômica do período foi a necessidade “primeiramente, de acumular o estoque de bens disponíveis para só depois de certo nível de acumulação, tornar-se legítimo discutir a participação de seu usufruto” (SANTOS, 1987, p. 78).

Esse processo significou o surpreendente crescimento do bolo, porém, sem nenhuma intenção de divisão do processo acumulativo econômico (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Entre 1968 e 1973, o Brasil experimentou um forte período de crescimento econômico, dentro de um contexto de uma economia urbano-industrial diversificada e complexa. Como avalia Cobo, “A ideia vigente era que o desenvolvimento econômico traria consigo o desenvolvimento social” (COBO, 2012, p.133). O fato é que isso não se confirmou, pelo contrário, essa estratégia de desenvolvimento produziu um agravamento no quadro das desigualdades sociais<sup>12</sup> no país (COBO, 2012).

Nesse sentido, a relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social não é diretamente proporcional, à medida que não haja planejamento inclusivo da participação de grupos sociais mais vulneráveis da sociedade (COBO, 2012). Frente a essa situação experimentada nessa conjuntura econômica relacionada à ideia de direitos e cidadania, Wanderley Guilherme dos Santos coloca que, nesse período:

Todavia, dado o ingrediente ideológico que acompanhou os sucessivos governos revolucionários que primeiro é preciso fazer o bolo crescer (acumular) para depois pensar em dividi-lo (reduzir desequilíbrios), o que seria, com efeito surpreendente encontrarmos resultados positivos de grande magnitude nesta área. De um modo geral, pode-se concluir que permanece a noção de cidadania destituída de qualquer conotação pública e universal. Grande parte da população é pré-cívica e nela não se encontra ínsita nenhuma pauta fundamental de direitos (SANTOS, 1987, p. 78).

O balanço do período pós-64 deve ser associado, no que diz respeito à proteção social, ao milagre econômico. A partir de 1968, o crescimento econômico do país foi alto, mantendo uma média de 10% ao ano, chegando a 13,6%, em 1973. Segundo a análise de Carvalho, esse rápido crescimento beneficiou de maneira desigual a população brasileira. Segundo os dados de Carvalho:

---

fundamental conseguir a estabilidade monetária, pois a inflação era vista como o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico.

<sup>12</sup> Segundo dados de Barbara Cobo, o rápido crescimento econômico e de renda teve efeitos concentradores. O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda (e de certa forma a desigualdade social) entre os indivíduos, aumentou de 0,56 para 0,59, entre 1970 e 1980. Estimativas do IPEA mostram que, em 1980, 41% da população brasileira era considerada pobre (47 milhões de pessoas), e 20% (representando 20 milhões de pessoas) eram extremamente pobres ou indigentes, alcançando em 1983, o pico histórico de 49% e 28%, respectivamente.

Em 1960, os 20% mais pobres da população economicamente ativa ganhavam 3,9% da renda nacional. Em 1980, sua participação caíra para 2,8%. Em contraste, em 1960, os 10% mais ricos ganhavam 39,6% da renda, ao passo que, em 1980, sua participação subira para 50,9%. Se subirmos na escala de renda, cresce a desigualdade. O 1% mais rico ganhava 11,9 da renda total em 1960; em 1980, sua participação era de 16,9%. Se os pobres não ficaram mais pobres, os ricos ficaram muito mais ricos (CARVALHO, 2012, p.169).

Percebe-se, nessa observação, que fica evidente o aumento da desigualdade social. Porém, o balanço do regime militar, no período pós-64, e logo a redemocratização teve alguns avanços e mudanças na proteção social ao trabalhador. A universalização da previdência social foi atingida com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, o INPS. Os sindicatos perderam influência sobre a previdência, e os trabalhadores rurais foram efetivamente incluídos na previdência, com a criação, em 1971, do Fundo de Assistência Rural, o Funrural (CARVALHO, 2012).

Ao mesmo tempo em que, no período do regime militar, houve retrocessos, os militares encontraram amparo para sua permanência no governo, por um determinado tempo, no crescimento econômico. O *milagre econômico* foi um elemento que os militares aproveitaram para o aumento da sua própria popularidade. O PIB do país crescia, em média, 10%. Apesar do crescimento, não houve distribuição de renda, tendo como consequência o crescimento da desigualdade e, nesse ponto, a política social foi negativa. Mas, ainda no campo dos direitos sociais, ocorreram alguns avanços. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Fundo de Garantia por Tempo e Serviço (FGTS) e, em 1971, o Fundo de Assistência Rural (Funrural). Carvalho avalia a situação da seguinte forma:

A avaliação dos governos militares, sob o ponto de vista da cidadania, tem, que levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos (CARVALHO, 2012, p. 172).

Nesse balanço, percebe-se que o aparecimento de algumas reestruturações no escopo das assistências sociais estava ainda vinculado às áreas trabalhistas. Portanto, no período de recessão, houve avanços na área de assistência social, embora mais restritamente vinculada ao universo do trabalhador urbano e rural (POCHMANN, 2004). No entanto, considerando que houve ampliação no campo das políticas sociais como a institucionalização do INPS, à “disseminação de direitos não correspondeu uma estrutura capaz de assegurar o exercício dos

mesmos, o que tornou precária a cidadania que se universalizava” (COBO, 2012, p.138). O autor ainda afirma que:

[...] não obstante os avanços na condução das políticas sociais observados entre os anos 30 e 70, principalmente em termos de financiamento, progressiva incorporação de novos grupos sociais e extensão de benefícios, a política social brasileira ao final da década de 70 não foi capaz de corresponder às necessidades sociais da população: seus programas, inclusive aqueles mais abrangentes, pouco contribuíram para reduzir as acentuadas desigualdades, embora o crescimento econômico observado no período tenha promovido significativa queda na incidência de pobreza [...] (COBO, 2011, p.138).

Dessa forma, os militares reeditaram a modernização conservadora, remodelando a questão social no país, controlando as forças de trabalho que despontavam no período, praticando um movimento simultâneo de repressão e assistência ao trabalhador (BEHRING; BOSCHETTI 2011). Sendo assim, as características da política social, para Faleiros, no período são as seguintes:

[...] no contexto de perda das liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para vozes dissonantes, o bloqueio militar tecnocrático empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais. A unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, retiraram definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que passa a ser tratada como questão técnica e atuarial (BEHRING; BOSCHETTI; 2011 p. 136).

A partir de 1980, começaram, lentamente, a voltar alguns direitos políticos. Voltaram as eleições diretas e o multipartidarismo. Porém, ainda no campo dos direitos civis, estes seguiam sofrendo violações, como o da liberdade de expressão, por meio de algumas censuras midiáticas e artísticas. Portanto, ainda havia problemas ameaçando o futuro da cidadania no país (CARVALHO, 2012).

### **1.3.1 As políticas sociais no período militar**

No campo das políticas sociais, a modificação mais significativa que os militares realizaram foi a unificação e universalização da previdência social. Dessa forma, os governos militares ampliaram os direitos sociais, ao menos tempo em que restringiam os direitos políticos (CARVALHO, 2012). Conforme expõe Behring e Boschetti (2011, p. 135);

[...] expandia-se também a cobertura da política social brasileira, conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão

dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista [...].

A criação do Instituto Nacional de Previdência Social, em 1966, promoveu a unificação política e administrativa de todas as agências estatais incumbidas de prover serviços de proteção social (SANTOS, 1987). Entre 1966 e 1973, toda a população brasileira ficou coberta pela legislação previdenciária no país. Os trabalhadores descontavam, mensalmente, 8% do seu salário, para dispor dos benefícios de aposentadoria, pensão e assistência médica, que foram uniformizados e controlados pela burocracia estatal (CARVALHO, 2012).

A criação, em 1971, do Funrural, no governo Médici, ampliou o escopo de cobertura previdenciária no país. O Funrural marcou, no Brasil, o início da legislação previdenciária para trabalhadores da área rural. Tomando o INPS e o Funrural como pilares da previdência no Brasil, os programas de proteção social se distribuíram em duas categorias: benefícios e assistência médica. Os benefícios do INPS cobriam aposentadoria por tempo de serviço e invalidez, pensões e auxílios diversos, como doença, funeral e médico. Os benefícios do Funrural cobriam aposentadoria por velhice ou invalidez, pensão, benefícios por acidente de trabalho e assistência médica. De certa forma, os dois compreendem o mesmo tipo de cobertura de benefícios, porém, a assistência médica prestada para beneficiários do Funrural acabava desprotegida pela falta de estrutura<sup>13</sup> nas áreas rurais.

Ainda, tomando por base as características dos benefícios da política social brasileira nessa época e considerando toda a delimitação dos programas de proteção social, no período militar, como explica Wanderley Guilherme dos Santos, “os componentes do agregado política social, restringem-se aos itens do que convencionalmente se compreende por política previdenciária, acrescidos das clássicas rubricas gastos em saúde e gastos em educação” (SANTOS, 1987, p. 38). Com isso, dos Santos afirma que a política brasileira já se distribuía por um número significativamente alto de instituições e programas:

O Instituto Nacional de Previdência Social, que unificou e uniformizou todas as prestações de benefícios e serviços a todos os membros do mercado formal de trabalho urbano; o INAMPS prestando serviços de assistência médica; o IPASE, que presta benefícios e serviços ao funcionalismo público federal; os diversos IPEs, órgãos correspondentes ao IPASE, tendo como beneficiários os servidores públicos estaduais; o SASSE, instituição similar ao INPS, cobrindo entretanto uma categoria específica de funcionários públicos – os economiários; o FUNRURAL, representando o início da legislação previdenciária para trabalhadores rurais; os Ministérios da Saúde e da Educação, cuidando ambos da provisão de serviços e

<sup>13</sup> As áreas rurais, no Brasil, são, até hoje, desguarnecidas de estrutura material, como hospitais e clínicas, como também de recursos humanos, tal qual médicos e enfermeiros.

programas, em suas respectivas áreas de ação, para a população como um todo; o PIS-PASEP e o FGTS, teoricamente destinados à constituição de fundos redistributivos de renda e tendo como população beneficiária a mesma do INPS-IPASE, isto é, os membros do mercado formal de trabalho urbano ( SANTOS, 1987, p. 34/35) .

Dessa forma, os militares reeditaram a modernização conservadora, remodelando a questão social no país, controlando as forças de trabalho que despontavam no período, praticando um movimento simultâneo de repressão e assistência ao trabalhador (BEHRING; BOSCHETTI 2011).

Nesse sentido, a segunda fase histórica da política social brasileira segue sendo com tendências autoritárias e centralizadoras. Barbara Cobo, sobre a situação da política social nos anos iniciais de intervenção militar, diz:

[...] a forma de Estado autoritária e centralizadora do regime militar acabou por imprimir essas características ao sistema de proteção social, que passou a ser fortemente centralizado administrativa e financeiramente. Em 1966, os IPAs foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social, que, em princípio, fornecia, por meio de um sistema de contribuição do empregado e do empregador, aposentadorias, pensões e tratamento médico para os trabalhadores do setor formal e seus dependentes (sendo estendido mais tarde também para autônomos e empregadores). Esta reforma, pautada na busca por maior eficiência administrativa e financeira, retirou os trabalhadores da gestão da previdência social, que passou a ter caráter público, e o valor do cálculo do benefício passou a ser igual para todos os filiados, independentemente da sua capacidade organizativa [...] (COBO, 2012, p. 137).

A ampliação dos direitos sociais deu-se muito em função do forte crescimento econômico experimentado no período. O contingente crescente de trabalhadores incorporou novos beneficiários ao novo sistema (COBO, 2012). Segundo a interpretação de Pochmann (2004), o novo sindicalismo que emergiu no final da década de 1970 ofereceu uma defesa mais ampla do acesso aos direitos trabalhistas. Ademais, outras formas de assistência social foram criadas, como o Fundo de Garantias de Tempo e Serviço, o FGTS, que funciona como um seguro desemprego (CARVALHO, 2012).

No entanto, considerando que houve ampliação no campo das políticas sociais, como a institucionalização do INPS, Cobo (2012) afirma que:

[...] não obstante os avanços na condução das políticas sociais observados entre os anos 30 e 70, principalmente em termos de financiamento, progressiva incorporação de novos grupos sociais e extensão de benefícios, a política social brasileira ao final da década de 70 não foi capaz de corresponder às necessidades sociais da população: seus programas, inclusive aqueles mais abrangentes, pouco contribuíram para reduzir as acentuadas desigualdades, embora o crescimento econômico observado no período tenha promovido significativa queda na incidência de pobreza [...] (COBO, 2011, p.138).

Dessa forma, o balanço do período do governo militar no país caracteriza-se “pelo recesso da cidadania política e pelo não reconhecimento do direito ou da capacidade da sociedade de governar-se a si própria” (SANTOS, 1987, p. 89). Isso quer dizer que a não participação dos representantes dos empregados e empregadores e dos próprios beneficiários na administração do sistema previdenciário evidencia o contexto da cidadania em recesso (SANTOS 1987).

De modo geral, foi regra, no período, a redução ou negação de direitos civis e políticos estabelecidos em uma democracia. No final da década de 1970, o modelo de desenvolvimento instaurado pelo regime militar daria seus primeiros sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Quanto ao contexto político e econômico dos anos 1970, os autores expõem:

Em 1974, começam a transparecer as primeiras fissuras e sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, em função dos impactos da economia internacional, restringindo o fluxo de capitais, e também dos limites internos. Os anos subsequentes serão marcados pela distensão, pela abertura lenta e gradual do regime, num processo de transição para a democracia que irá condicionar em muito a adesão brasileira às orientações conservadoras neoliberais, já em curso no nível mundial, implicando o caráter tardio da adesão brasileira ao neoliberalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 137/138).

O fim do "milagre econômico brasileiro" já podia ser percebido nos últimos anos da década de 1970 e, por volta de 1975, a classe média, que antes ignorava a perda dos direitos políticos, agora engrossava os votos de oposição ao regime, fazendo ressurgir os movimentos sociais de reivindicação (CARVALHO, 2012).

A década de 1980, no Brasil, é conhecida como a década perdida do ponto de vista econômico, porém, com avanços significativos nas lutas sociais e com a promulgação da Constituição de 1988 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). O agravamento da crise econômica fizera a “redefinição das regras políticas do jogo, no sentido da retomada do Estado democrático de direito” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.141).

Assim, deu-se, no início dos anos 1980, o crescente fortalecimento da democracia brasileira. A transição democrática de 1985 apresentou os graves problemas sociais, renunciados pelo caráter meritocrático-particularista<sup>14</sup> implementado no regime militar (RODRIGUES, 2013). O movimento de retomada do Estado democrático de direito entrou fortemente na agenda política dos anos 1980. Pautaram o trabalho da Constituinte a

---

<sup>14</sup> Draibe, Sonia Miriam. “A política brasileira de combate à pobreza”.

“reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais<sup>15</sup>; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.141).

Portanto, as conquistas dos direitos políticos retomadas a partir da década de 1980, no país, não trouxeram avanços nos direitos sociais. O balanço da interferência militar no país apresentou um país marcado pela exclusão social e pelo agravamento das desigualdades de renda. Nesse sentido, os graves problemas sociais constituíram o desafio mais importante da Constituição de 1988. A conquista dos direitos sociais consagrados nessa Constituição caracteriza um processo de transformação histórica da política no Brasil.

Nessa perspectiva, é importante expor que, embora a Constituição Cidadã tenha trazido progressos significativos, ainda há sintomas negativos, principalmente no universo dos direitos sociais: “[...] as maiores dificuldades na área social têm a ver com a persistência das grandes desigualdades sociais.”, afirma Carvalho (2012, p. 207).

A desigualdade, herança social do período militar, segue sendo um dos principais problemas do Brasil nos dias atuais, trazendo níveis onerosos de pobreza, miséria e desigualdade social. Diante dessa realidade, compromete o desenvolvimento do estado de bem-estar social brasileiro, potencializando a exclusão de indivíduos no processo de distribuição de riqueza no país.

---

<sup>15</sup>Carvalho, José Murilo de. Sobre os direitos sociais, o autor assim os define: “os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a de justiça social” (CARVALHO, 2012, p. 9).

## 2 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

### 2.1 REDEMOCRATIZAÇÃO E CIDADANIA

A Constituição de 1988 foi um passo importante para a redemocratização do país. Trata-se da constituição mais liberal e democrática que o Brasil teve desde que se tornou república. A chamada Constituição Cidadã ampliou o escopo dos direitos civis políticos e sociais. Ainda existem alguns problemas nos direitos civis, porém, obtiveram-se muitos avanços. A lei da defesa do consumidor, o programa nacional dos direitos humanos e os juizados especiais de pequenas causas cíveis e criminais melhoraram, significativamente, o resultado sobre o impacto que esses direitos oferecem ao desenvolvimento da cidadania no Brasil.

Nessa perspectiva, é relevante expor que, embora a Constituição Cidadã tenha trazido progressos significativos, ainda há sintomas negativos, principalmente no universo dos direitos sociais: “[...] as maiores dificuldades na área social têm a ver com a persistência das grandes desigualdades sociais [...]” (CARVALHO, 2012, p. 207)”. A desigualdade segue sendo um dos principais problemas do Brasil nos dias atuais, trazendo níveis onerosos de pobreza e miséria. Diante dessa realidade, fica comprometido o desenvolvimento do Estado de bem-estar social brasileiro, potencializando a exclusão de indivíduos no processo de distribuição de riqueza no país, fator apontado como determinante para a não formação completa da almejada cidadania.

O caráter, até então, das políticas sociais, restrito a categorias específicas de trabalhadores, é caracterizado por Wanderley Guilherme dos Santos como cidadania regulada. Ao longo dos conturbados anos 1980, acirraram discussões quanto aos privilégios do caráter exclusivista que o sistema de proteção social financiava, assim como seu padrão de financiamento instável foi abalado pelas constantes oscilações econômicas e níveis de emprego recessivos da conjuntura econômica do período (COBO, 2012). Diante desse quadro:

O agravamento das condições socioeconômicas da população, notadamente classe média e os mais pobres e vulneráveis, associados à demanda pela democratização do sistema de proteção social e o reforço de suas bases financeiras, pressionou o governo civil de 1985 a desenhar um ambicioso conjunto de reformas que se refletiram na Constituição de 1988, representando um significativo avanço no que concerne ao padrão brasileiro de proteção social em curso até então (COBO, 2012, p. 142).



A Constituição de 1988 implementou o conceito de assistência social no âmbito das políticas e ações públicas, tornando obrigatória a elaboração de um orçamento específico para financiar a área social. Ela tem por objetivos:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa 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.

Com a democratização e a recuperação das bases do federalismo brasileiro ao longo dos anos 1980, bem como com a crescente importância dos apelos pelo ‘social’ na agenda política de transição para a democracia, as políticas sociais que se apresentavam com caráter ‘salvacionista’<sup>16</sup> na agenda de transição para a democracia resultaram, como afirma Cobo, “na retomada da democracia e autonomia política e fiscal de governadores e prefeitos e na redefinição de competências e atribuições da gestão da política social (territorialização das políticas e programas)” (COBO, 2012, p.144). Sob o enfoque dessa abordagem, partes significativas das conquistas de 1988 foram importantes para a consolidação mais ampla da proteção social no país, de modo que esta atingisse um maior escopo da população. Conforme coloca Castro:

A visão de que políticas e instituições voltadas para os grupos mais vulneráveis podem promover tanto eficiência quanto equidade toma corpo, com base em evidências de que investimento em necessidades básicas humanas melhora a produtividade e o crescimento econômico. Além da renda, outras dimensões da pobreza são enfatizadas, sustentando o discurso sobre a necessidade de acesso a bens como saúde e educação como condições para a superação da pobreza. A associação entre desenvolvimento econômico, equidade e democracia reforça a ideia do papel dos sistemas de proteção social como promotores do desenvolvimento das capacidades individuais e sociais (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009 p.733).

Para Bichir, a democratização iniciou o processo de descentralização das políticas sociais. Observa-se que a questão da política social, antes da redemocratização, era caracterizada, como afirma Bichir, pela:

---

<sup>16</sup> A democratização do regime, estimulada pelo forte apelo às políticas sociais, marcou avanços importantes, porém, não efetivamente na área social, nos finais dos anos 1980 e início dos anos 1990. A participação popular no processo eleitoral foi de imediato o único direito que foi Institucionalizado no país, assim que se findou a Constituição.

[...] forte centralização no governo federal, por processos fechados de decisão, gestão centralizada em grandes burocracias, fragmentação institucional e pela iniquidade do ponto de vista da distribuição dos serviços e benefícios. As reformas iniciadas após a Constituição de 1988 tinham como principal meta a correção das distorções desse sistema, de modo a tornar as políticas sociais um instrumento de combate às desigualdades sociais (BICHIR, 2010, p.117).

Nesse contexto, como explica Bichir, “a descentralização era vista como um instrumento de universalização do acesso e aumento do controle de beneficiários sobre os serviços” (BICHIR, 2010, p2010). Ainda, sobre a importância da Constituição de 1988, Bichir coloca que:

O novo padrão de política social teve como momento fundador a promulgação da Constituição de 1988, que representou uma redefinição do arranjo federativo brasileiro, por um lento e complexo processo de transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para estados e municípios. As políticas de assistência e de combate à pobreza passaram a ser uma atribuição dos municípios, embora a superação da pobreza e a redução da desigualdade continuassem sendo atribuições das três esferas de governo (BICHIR, 2010, p. 2010).

Nesse contexto, surgem novas formas de pensar a política social, principalmente novas experiências de programas de combate à pobreza, como o de garantia de renda mínima<sup>17</sup>.

No balanço desse ensaio fica exposta a importância e a prioridade da mudança de ênfase nas políticas sociais dirigidas aos mais pobres, como legado relevante da consagração da Constituição de 1988 e da redemocratização, trazendo de forma dirigida uma agenda para o enfrentamento dos problemas sociais no Brasil.

## 2.2 GOVERNO FHC

O desempenho observado, nos períodos anteriores, apresentou uma trajetória de avanços no sistema de proteção social, embora nada significativo no que se refere à adoção de medidas contra a exclusão social (POCHMANN, 2004). Nessa linha, o período da redemocratização traz consigo a proposta de fazer das políticas sociais um programa de combate aos problemas sociais mais evidenciados: a desigualdade social e a pobreza (BICHIR, 2010). Como cita o próprio Bichir (2010, p.117), “O novo padrão de política social

---

<sup>17</sup> O projeto de lei federal mencionado na Introdução, de autoria do senador Eduardo Suplicy, estabelece que todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferiram rendimentos brutos mensais inferiores a R\$ 45.000,00 (em valores de abril de 1991, que seriam atualizados) teriam seus rendimentos complementados, mediante uma transferência cujo valor equivaleria a 30% da diferença entre sua renda e aquele limite (IPEA, 2008, p.8). Imagino que aqui não deva ser usado o cifrão de reais, mas sim o de cruzeiros ou cruzados, que eram as moedas brasileiras antes do real. Não sei exatamente qual estava em vigor em 1991.

teve como momento fundador a promulgação da constituição de 1988 [...]”. Nesse contexto, consolidou-se, no Brasil, por meio da Constituição de 1988, um novo sistema de bem-estar social, com o qual surgem novas experiências de combate aos problemas sociais, como a pobreza.

A construção de um sistema de proteção social inclusivo, como vimos, foi uma das pautas centrais do processo de redemocratização do país nas décadas de 1980 e 1990. Porém, as limitações de cobertura impostas pelo contexto neoliberal criaram uma situação adversa para a política social (COSTA, 2009). A ideia de garantia de direitos emanados na Constituição de 1988 perdeu força frente à hegemonia neoliberal. Conforme expõe Costa:

A Constituição foi gradualmente desfigurada e o projeto reformista foi destruído. Os princípios que orientam o paradigma neoliberal na questão social eram absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-estar Social é substituído pelo Estado Mínimo; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo Estado Regulador e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização. Essa leitura da relação linear entre o ajuste macroeconômico e a política social é congruente com a matriz teórica da economia política que enfatiza a subordinação absoluta das políticas nacionais aos processos de globalização dos mercados financeiros e dos fluxos comerciais (COSTA, 2009, p.696).

Esse é o contexto no período em que se iniciou o governo de Fernando Henrique Cardoso. Coroado pelo sucesso do Plano Real, pela estabilização monetária e pelo controle inflacionário, embora em situação adversa, foi um período de abertura ao campo das políticas sociais. O que ocorreu no plano econômico é que a inflação ainda produzia um bloqueio nas justificativas da consolidação da guinada política e social que o país almejava, e a preocupação do Brasil e do governo de Fernando Henrique Cardoso, no momento, era a redução e o controle da inflação (COSTA, 2009). Castro esclarece a questão social no início do governo FHC:

A questão social continuou inalterada, visto que passou a ser tratada de um novo modo. As estratégias para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social foram as privatizações do financiamento e da produção de serviços, cortes dos gastos sociais, focalização dos gastos para os mais carentes e a descentralização. A maioria das políticas sociais estatais foram retiradas da esfera do Estado e privatizadas, ou seja, transferidas para o mercado e alocadas na sociedade civil, pois é nesta, onde os processos econômicos devem se desenvolver e onde as empresas devem se assentar. Aconteceu, então, uma reorientação do sistema de proteção social universalista, que foi configurado em aspectos como a descentralização, privatização e focalização, temas bastante abordados pelos especialistas da área de políticas públicas (PACHECO, 2011, p.8).

As reformas iniciadas pelo governo FHC constituem um processo de continuidade e mudança, depois, no governo Lula (BICHIR, 2010). A preocupação com a vulnerabilidade social fez da Rede Social Brasileira de Proteção Social<sup>18</sup> um programa que tinha, sob a responsabilidade de diferentes ministérios, o objetivo de proteger por meio de transferências monetárias a famílias de baixa renda (DRAIBE, 2003). A Rede Social e seus programas indicam que o orçamento, no final de 2002, último ano do governo do FHC, apresentava o gasto de 3% do PIB. Isso demonstra uma perspectiva de enfrentamento e de combate aos grupos mais vulneráveis da população (DRAIBE, 2003). Muito dessa perspectiva foi aproveitada pelo governo Lula.

Nesse sentido, ainda no governo FHC, o sistema de proteção social, no Brasil, começou a esboçar um delineamento mais focalizado. Conforme Vianna (apud Castro 2009) na política social, no Brasil, “ganhava cada vez mais foros de unanimidade a ideia de que política social é, por excelência, algum tipo de ação voltada para os excluídos (os pobres) e, por definição, focalizada” (CASTRO, 2009, p.11).

O início da década de 1990, como afirma COBO, “no Brasil, é marcado por grande turbulência política, com o *impeachment* de Fernando Collor e a posse do então vice-presidente Itamar Franco”(COBO, 2012, p.146). A partir de 1994 e do sucesso da estabilização de preços promovida pelo Plano Real, o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, elegeu-se presidente do Brasil por dois mandatos.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, de certa forma, foi “ponto de partida” para a direção que o governo Lula, mais tarde, seguiria. Sustentado pelo sucesso do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência da república no ano de 1994. Paralelamente ao governo FHC, os anos 1990 representaram o triunfo do liberalismo como ideologia principal da economia.

No campo das políticas sociais, segundo Draibe, a proposta apresentada pelo governo FHC, em 1996, em um documento intitulado “Uma estratégia de desenvolvimento social” explicita uma agenda delimitada ao público-alvo das políticas sociais a serem orientadas a partir de seu governo, que segundo o autor:

O campo da proposta é delimitado: a política social tratada no documento é a que se destina a garantir o direito social, a promover a igualdade de oportunidades e a proteger os vulneráveis. Não abrange, portanto, outros programas públicos sociais ou de impacto social, restringindo-se aos voltados mais diretamente para as políticas de bem estar e promoção social que são –segundo a tradição internacional – as áreas

---

<sup>18</sup> A Rede Social Brasileira de Proteção Social abarcava os seguintes programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa de erradicação do trabalho infantil, Auxílio Gás entre outros.

de educação, saúde e nutrição, previdência social e seguro desemprego, trabalho, habitação e saneamento (DRAIBE, 2003, p.72/73).

Dessa forma, como afirma Draibe, conforme indica o documento, a proposta é constituída por três conjuntos ou eixos de programas: “os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento à pobreza” (DRAIBE, 2003, p.73).

O terceiro eixo do programa para o enfrentamento da pobreza, conforme estabelecido, inclui: redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação e renda; qualificação profissional; melhoria nas condições de alimentação dos escolares e famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar. Ainda, segundo Draibe, o fortalecimento foi “liderado pelo Programa Comunidade Solidária<sup>19</sup>”, que foi concebido como um plano inovador de coordenação de ações federais, seguindo os princípios da descentralização da política social no país (DRAIBE, 2003).

Já em 1997, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.9.533, que autoriza o governo federal a realizar convênios com todos os municípios brasileiros para que estes garantam programas de *renda mínima*<sup>20</sup> ou de transferência de renda e ações socioeducativas, como, por exemplo, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação (BICHIR, 2010).

Tal regulamentação foi a base institucional do Bolsa Escola federal, que surgiu a partir de experiências locais de implementação de programas de transferência de renda. Essas foram as primeiras experiências coordenadas do governo federal que assumiram o caráter de “bolsas de estudos” e que exigiam como contrapartida das famílias beneficiárias a frequência escolar mínima dos alunos (BICHIR, 2010). Anteriormente ao “Bolsa Escola”, como coloca Bichir, o primeiro programa de renda mínima, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi o Programa de Renda Mínima (PGRM). Segundo Bichir:

Assim, o primeiro programa de garantia de renda mínima (PGRM) nacional consistia no apoio às iniciativas municipais, por meio de convênios formalizados

<sup>19</sup> O Comunidade Solidária coordenava e selecionava programas direcionados para a melhoria das condições de vida das populações de baixa renda, para serem implementados de forma participativa nos municípios com maior concentração de pobreza do país. No segundo mandato de FHC o Comunidade Solidária foi redesenhado e recebeu a denominação de Comunidade Ativa, passando a dar apoio e a coordenar, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) programas de desenvolvimento local nos municípios mais carentes.

<sup>20</sup> Os primeiros programas de transferência condicionada de renda foram implementados no município de Campinas, no estado de São Paulo, e no Distrito Federal, ambos em 1995. Em 1996, o governo federal lançou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, com o objetivo de retirar crianças e adolescentes do trabalho precoce, combinando transferência de renda com a participação em uma jornada ampliada de estudos e atividades correlatas. Todos esses programas eram dirigidos a famílias pobres com crianças ou adolescentes.

com o governo federal. Inicialmente, era dada prioridade aos municípios com convênio prévio com o PGRM nacional e àqueles com baixo IDH, sendo utilizados recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza. Esse programa federal, no entanto, teve vida curta, estendendo-se apenas até o ano 2000, devido a problemas de natureza política e administrativa. O fator decisivo para a extinção do PGRM federal, no entanto, foi a decisão de universalizá-lo, transformando-o no Programa Bolsa Escola” (BICHIR, 2010, p.117-118).

Considerando as recomendações de organismos internacionais para implementação de redes mínimas de proteção social e o processo de descentralização de gestão de políticas sociais para os municípios, o “Bolsa Escola” se tornou a experiência piloto de transferência de renda diretas às famílias (COBO, 2012).

Implementado em março de 2001, o Bolsa Escola foi articulado dentro de uma universalização da educação, fornecendo bolsas para crianças de 7 a 14 anos, a partir do critério de renda familiar (BICHIR, 2010). O cadastramento das crianças dava-se sob a responsabilidade do município, como também a fiscalização das condicionalidades. Embora o município detivesse responsabilidades de fiscalização dos beneficiários, o governo federal optou por fazer a transferência direta do benefício. Fora os avanços na universalização do acesso à educação, Bichir ressalta os impactos que o programa teve nas economias locais, afirmando que os:

[...] impactos do PBE no estímulo às economias locais, sobretudo nos municípios mais pobres, por meio do incentivo ao pequeno comércio, e também o rompimento da relação entre políticas educacionais e práticas clientelistas e paternalistas, uma vez que o dinheiro era entregue às famílias sem intermediários, por meio de cartões magnéticos operados pela Caixa Econômica Federal (CEF). Muitas dessas vantagens e alguns desses problemas de coordenação são observados ainda hoje, no contexto do Bolsa Família [...] (BICHIR, 2010, p.118).

Embora o Bolsa Escola tenha cumprido seus objetivos, alguns não foram atingidos satisfatoriamente. Os conselhos de controle não funcionavam na gestão FHC e havia pouca clareza no formato e no conteúdo das ações socioeducativas, como também analistas apontavam que não era clara a definição de cotas de bolsa por município (BICHIR, 2010). Alguns dos problemas existentes na época do governo FHC continuaram durante todo o governo de Lula.

Além do Bolsa Escola, no governo de FHC foi criada uma rede de proteção social que incluía um conjunto de 22 programas selecionados nas áreas de saúde, educação, previdência e trabalho, assim como programas de prestação de serviços sociais básicos, como a transferência de renda direta Bolsa Escola (DRAIBE, 2003). Outra decisiva circunstância que ampliou o escopo da proteção social no país foi a aprovação do Fundo de Combate à

Pobreza<sup>21</sup>, no ano de 2000. Já no ano seguinte, foram aprovados e criados os programas Bolsa Alimentação (na área da saúde), Agente Jovem (na Secretaria de Assistência Social) e o Auxílio Gás, no início de 2002. Também foram associados à rede de proteção social outros programas de enfrentamento aos problemas sociais, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) de 1995 e o Bolsa Escola (DRAIBE, 2003).

Já no seu segundo mandato e da configuração de programas preexistentes, nascia, no governo FHC, a Rede Social Brasileira de Proteção Social. Segundo Bichir, a rede tinha como objetivo atingir a população mais carente do país, pois, para Bichir, ela era:

[...] concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social. Esta rede era formada por diversos programas, sob responsabilidade de diferentes ministérios [...] (BICHIR, 2010, p.119).

Portanto, a Rede Social Brasileira de Proteção Social foi concebida por um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de baixa renda. Apoiada na implantação do Cadastro Único<sup>22</sup>, a Rede Social Brasileira de Proteção Social se formava pelos seguintes programas:

- a) Bolsa Escola (MEC).
- b) Bolsa Alimentação.
- c) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).
- d) Programa do Agente Jovem (MPAS).
- e) Bolsa Qualificação.
- f) Benefício Mensal – Idoso (MPAS).
- g) Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS).
- h) Renda Mensal Vitalícia (MPAS).
- i) Bolsa Renda (Seguro-Safra) (MA).
- j) Auxílio Gás (MME).
- k) Aposentadorias Rurais (MPAS).
- l) Abono Salarial PIS/PASEP (CEF).
- m) Seguro Desemprego.

<sup>21</sup> O fundo (iniciativa do senador Antônio Carlos Magalhães, com o apoio do PT) foi criado por emenda constitucional, em dezembro de 2000, tendo como fonte de recursos, até 2002, um percentual da CPMF: 0,08% da alíquota de 0,38%.

<sup>22</sup> O Cadastro Único, operado pela Caixa Econômica Federal, foi concebido como um instrumento de identificação de beneficiários, unificação de benefícios e de gestão para os órgãos governamentais. Ao final do período de governo, ainda não estava totalmente acabado.

Em síntese, apenas para o orçamento do ano de 2002, a Rede Social Brasileira de Proteção Social teve gastos da ordem de 3% do PIB. A Rede Social foi implementada como uma alternativa de enfrentamento à pobreza, produzindo alguns avanços importantes quanto ao escopo dos benefícios e quanto a sua focalização nos pessoas de renda mais baixa. O programa Bolsa Família muito se beneficiou de algumas inovações institucionais começadas no Bolsa Escola (DRAIBE, 2003).

O Cadastro Único foi uma herança do governo FHC que foi aproveitada pelo governo Lula, pois o Cadastro Único, como afirma Bichir, é um verdadeiro senso da população pobre brasileira, onde encontramos todas as informações sobre ela, que permite melhorar a focalização das ações sociais aos mais pobres. O Bolsa Escola do governo FHC representou um significativo avanço em termos de concepção, desenho e implementação de políticas de combate à pobreza, sendo um importante componente de aporte a outros programas condicionais de transferência de renda, retirados de tal experiência.

Dessa forma, foram situados, historicamente, alguns pontos que ajudam a compreender melhor as formas de proteção social no Brasil. Essa trajetória é bem resumida por Bichir, que a sintetiza nos seguintes termos:

No Brasil, as políticas sociais passaram de um padrão de proteção vinculado ao mundo do trabalho, restrito a categorias específicas de trabalhadores – configurando um sistema “corporativo” de proteção, nos termos de Gost-Esping-Andersen, e caracterizado como “cidadania regulada” por Wanderley Guilherme dos Santos – a um padrão de políticas sociais de caráter regressivo no período autoritário, até sua expansão no sentido da universalização após a redemocratização (BICHIR, 2010, p.116).

Pode-se concluir que a proteção social no governo FHC orientou-se por um sistema amplo de proteção social, contemplando tanto políticas universais quanto iniciando os programas de focalização nos mais pobres. O programa Bolsa Escola pode ser considerado a experiência piloto de transferência de renda direta às famílias. Como podemos ver, em parte, muitas das ideias iniciadas no governo FHC em políticas sociais foram aproveitadas pelo governo Lula, porém, como afirma Bichir, “nem tudo foi continuidade” (BICHIR, 2010).



### **3 PARTIDO DOS TRABALHADORES E GOVERNO LULA**

#### **3.1 SÍNTESE DA TRAJETÓRIA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES**

O processo de intensificação da industrialização no Brasil, iniciada nos anos 30 do século XX, criou uma nova classe operária concentrada em espaços urbanos que mobilizou forças para reformas da “velha estrutura sindical” em que os sindicatos estavam atrelados ao Estado, herança do governo populista Vargasista. Essa reforma deu-se em meio às novas mobilizações em que as organizações de esquerda emergiram no período aproveitando a abertura da reforma partidária, um instrumento legal de ação no cenário político brasileiro (BOITO JR, 1990).

Como o PT fora fundado dentro de um contexto de regime autoritário, a matriz ideológica do partido, sinaliza para um tipo de socialismo que não continham na sua essência uma vertente radical da esquerda. O partido foi tomando forma em um ambiente do qual a consequência da “reforma partidária” de 1979, permitiu que um movimento organizado de trabalhadores, que possuía no eixo de sua organização política a mobilização sindicalista, encontrasse legitimação na nova arena eleitoral do país. Dessa maneira, mobilizados por novas reivindicações, os sindicalistas do grande ABC paulista encontraram apoio nos movimentos populares urbanos, representados essencialmente por operários, então liderados por Luís Inácio Lula da Silva (BOITO JR, 1990).

Determinado por um conjunto de fatores, entre eles; enfraquecimento do controle do governo sobre os sindicatos; reforma do sindicalismo superando o modelo introduzido por Getúlio Vargas; e o fortalecimento do movimento sindical que ganhou volume no campo político, a conjuntura do fenômeno sindicalista tornou possível aos operários estabelecerem as bases para uma maior liberdade sindical. O PT soube aproveitar o momento e avançar sua representação pelas classes operárias, consolidando-se como um partido de representação das classes dos trabalhadores, solidificando-se como um partido de “massas populares” (SINGER, 2010).

Ao fazer um balanço sobre a trajetória do partido dos trabalhadores, percebe-se que o partido surge com a proposta de representar as classes subalternas – em evidência, destacam-se os proletários. A ideia corrente que o PT é um partido de representação dos “pobres”, remete a uma concepção atual, que foi redefinida durante a trajetória do partido ao longo da sua participação política no Brasil. Inicialmente, os proletariados - em suma representam nos inícios dos anos 1980 - a classe média da população brasileira. Portanto, observa-se que as

transformações ocorridas com o partido e a intensa vinculação à imagem do PT associada aos mais “pobres” nem sempre foi a mais destacada identidade do partido (SINGER, 2010).

Nessa ideia, o discurso do PT era, na sua fase mais radical, voltado à ideologia socialista, a qual falava de um partido “sem patrões” e que mobilizassem “os trabalhadores na luta por suas reivindicações e pela construção de uma sociedade justa, sem explorados e exploradores”. O papel desempenhado pelo partido, nas greves entre 1978 e 1980 no ABC paulista, (BOITO JR, 1990) e o descontentamento com as reformas neoliberais que estavam em andamento no mundo, representavam a não aceitação das características da exploração de trabalhadores em que o sistema capitalista então na visão do partido provocava. O partido então avançou e encontrou sustentação nos trabalhadores industriais e demais categorias da classe trabalhadora, em que encontrava no partido um campo aberto a participação das reivindicações trabalhistas, que floresciam no período que antecederiam a elaboração da nova Constituição Brasileira de 1988 (SINGER, 2010).

Mesmo sob o espírito que envolvia uma exaltação da nova constituição no cenário político brasileiro, em que a expectativa de um país verdadeiramente democrático e com direitos sociais indissociáveis a qualquer indivíduo prometia um país mais justo, o PT, manteve-se contrário à carta constitucional. Esse radicalismo inicial, fruto do contexto em que permitiu uma maior solidificação do partido frente às adversidades em que o país se encontrava, acaba por se retrair passado o momento mais perturbador do período, fazendo com que o partido, redefina-se na sua retórica e deixe o isolamento político, quando mais tarde o PT buscará fazer alianças, antes recusado, para afirmar-se diante das novas circunstâncias em que o rumo da política brasileira estava sendo conduzida (SINGER, 2010).

Diante dessas novas diretrizes de alianças que PT buscou nos anos 90, simultaneamente, o partido dava continuidade à insatisfação com o mundo capitalista. Entre essa nova política de alianças em que o partido buscava reforçar-se institucionalmente, o caráter democrático e popular do partido ainda propunha uma ruptura com o modelo econômico no mundo capitalista - isso na efervescência do neoliberalismo - e seu modelo calcado nos interesses do capital financeiro global. O que de certa forma permite colocar que esse período o partido foi um misto de continuidade e mudança na sua mensagem política (SINGER, 2010).

Os interesses no campo eleitoral fez com que a agenda política petista se reformulasse na década de 90. A partir do avanço neoliberal dos anos 90 e dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso de 1994 a 1998 (primeiro mandato) e 1998 a 2002 (segundo mandato), quando se desejou o desmonte do Estado Vargasista, o PT procurou formar alianças para

maximizar votos e repensar a o modelo de socialismo que propunha para o país. Assim Singer coloca:

É possível dizer que os anos de 1990 representaram a passagem de um partido de tipo ideológico cujo anseio por votos se subordina ao caráter doutrinário da campanha, para um partido “responsável ” que, busca maximizar votos, mas não altera seu programa para isso" (SINGER, 2010, p. 104 ).

Como visto, a insatisfação com o modelo capitalista implicava a continuidade de ideologia que o PT assumia no momento de sua fundação, mas pode-se observar que, a partir dos anos de 1990, o PT busca fazer alianças com outros partidos. Com isso, nota-se, uma mudança, mesmo que singela, na sua agenda política, dando sinal de uma transformação quanto sua postura radical característica dos anos de sua fundação até início dos anos de 1990, quando não existia mais espaço para o isolamento do partido na conjuntura política brasileira (SINGER, 2010).

Ao concentrar-se consideravelmente no fluxo eleitoral, o PT ampliou, significativamente, o apoio das classes mais baixas do eleitorado brasileiro. O cientista político André Singer, expõe que um novo realinhamento eleitoral do qual o partido antes apoiado pelo proletariado brasileiro, (aceitando a ideia de que o proletariado representava a classe média brasileira) da passagem a um apoio em massa dos pobres. Essa nova configuração eleitoral, acontece em meio a um novo discurso com objetivo de neutralizar a desconfiança de que o PT mantinha sobre as classes mais pobres. Isso tudo, segundo Singer, deve-se ao fato de que a parcela de baixíssima renda no Brasil é favorável à manutenção da ordem e ao compromisso com a estabilidade das contas públicas e principalmente a inflação, postura que o PT não mantinha antes das eleições de 2002 (SINGER, 2010).

Nessas circunstâncias, o PT foi se aproximando das camadas mais pobres, ao indicar uma posição em que aliava a manutenção da estabilidade social e econômica dentro de um discurso que prometia superar o dilema da pobreza no Brasil. Nessa perspectiva, Perry Anderson cita que “a instabilidade é um fantasma para os pobres, seja lá qual for a forma que ela assuma – a luta armada, a inflação dos preços ou as ações da indústria” (SINGER apud ANDERSON, 2011, p.34 ). Ainda que mantendo em parte o discurso voltado as preocupações com os mais pobres, a campanha de Lula, para as eleições de 2002, envolvia dar garantias aos empresários em preservar e cumprir compromissos já estabelecidos pelos antigos governos. Dessa forma, a Coligação Lula Presidente mantinha um discurso em que atendia as necessidades de vários estratos da sociedade brasileira (ANDERSON, 2011).

Esse realinhamento eleitoral, evidenciado por Singer, remete à observação que o próprio Lula líder do partido projetava após as eleições de 1989, quando perdeu a eleição para Fernando Collor de Melo, em uma entrevista ele diz:

A minha briga é sempre esta: atingir o segmento da sociedade que ganha salário mínimo. Tem uma parcela da sociedade que é ideologicamente contra nós, e não há porque perder tempo com ela: não adianta tentar convencer um empresário que é contra o Lula a ficar do lado do trabalhador. Nós temos que ir para a periferia, onde estão milhões de pessoas que se deixam seduzir pela promessa fácil de casa e comida (SINGER, 2010, p. 87).

O entendimento, para Singer, é de que os eleitores de baixíssima renda mantinham uma posição contrária às greves dos movimentos sindicalistas, do qual Lula era a representação máxima desse comportamento. Singer demonstra um comportamento peculiar do eleitorado pobre. Pois, ao mesmo tempo em que esse eleitorado ansiava por uma redução de desigualdade, mantinham-se sempre inclinados a preferir candidatos que não adotassem medidas de ruptura com o modelo capitalista. Essa nova leitura do PT e Lula sobre o eleitorado brasileiro é que redefinem o discurso na arena eleitoral brasileira (SINGER, 2010). Em síntese, Singer coloca que:

[...] O partido defende, simultaneamente, reformas estruturais profundas e a estabilidade econômica; propriedade social dos meios de produção e respeito aos contratos que garantem os diversos direitos do capital; um postulado genérico anticapitalista e o apoio a grandes empresas capitalistas a formação de uma cultura de massa e acordos com partidos de direita. As diferentes descrições da mudança do PT, que apontam ora no sentido da mudança maximizadora ora no da manutenção do modelo organizativo original, perdem de vista que o característico da fase que se abre em 2002 é a coexistência de dois vetores opostos num mesmo corpo partidário” (SINGER, 2012, p.124).

A síntese da trajetória do PT, no Brasil, incorpora um período radical na sua formação, passando por uma readequação caracterizada por alianças em um segundo momento e finalmente pelo respeito aos contratos que garantem o funcionamento do capital. Paradoxalmente, essa trajetória de contradições do PT foi cimentando o terreno, que garantiria a experiência necessária para o amadurecimento do partido nas várias eleições em que disputou ao cargo máximo da nação, culminando com sua consagração em 2002, quando o operário Luiz Inácio Lula da Silva chega à Presidência da República (SINGER, 2010).

### 3.2 GOVERNO LULA

O Partido dos Trabalhadores foi partido de maior relevância que se manteve na oposição, pós-período da redemocratização até atingir o poder. A imagem vinculada ao líder do Partido dos Trabalhadores, de um nordestino que fugiu da seca representava uma identidade vinculada a um projeto que contemplasse uma proteção no âmbito das necessidades sociais e que reforçassem o compromisso com a superação da pobreza e desigualdades sociais no Brasil. O destaque de uma coalizão apoiada pelos movimentos da esquerda brasileira e de um presidente identificado com os socialmente excluídos, reforçado pela imagem de um partido que na sua retórica política sustentava reformas políticas profundas no Estado, e a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do país, inaugura um momento único na política brasileira, à ascensão da social – democracia na história do país.

No dia 1º de janeiro de 2003, assume a presidência do Brasil, pelo Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva. Sua trajetória política remonta origens na luta sindical e pelos constantes discursos em que enfatizava as injustiças sociais no Brasil. A Coligação Lula Presidente, mantinha o discurso de reforçar as desigualdades existentes, herança do período autoritário, apresentando o PT e seus aliados como a oposição capaz de vencer os problemas sociais existentes que o Brasil sofria ao longo de sua história (ALMEIDA, 2004).

Ao destacar os problemas sociais existentes no Brasil, Lula assegurou-se na força de sua imagem para liderar a luta contra a pobreza e as desigualdades sociais. Problemas estes, tanto enfatizados por Lula e seus aliados. O projeto Fome Zero, que consistia em uma política de segurança alimentar foi sua primeira tentativa administrativa de erradicar a fome no país. Para Maria Hermínia Tavares de Almeida (2004, p. 13)<sup>23</sup>, “conferia-se uma clara primazia das políticas destinadas aos mais pobres, percebidas como núcleo duro da política social”. Assim percebemos que a focalização nos grupos mais pobres, significava no plano da política social, o principal objetivo de governo de Lula (ALMEIDA, 2004).

Nesse sentido, embora o governo Lula, tenha focado uma atenção especial aos indivíduos encontrados em situação de pobreza e extrema pobreza, por outro lado, o governo desempenhou uma política econômica favorável aos interesses do capital. Nesse aspecto o

---

<sup>23</sup> Professora Titular do Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo (ver artigo).

Artigo: *Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula*<sup>24</sup>, expõe que, no primeiro governo Lula (2002-2006), ocorreram simultaneamente políticas que favoreciam o capital financeiro nacional e internacional ao mesmo tempo em que implementou políticas sociais inclusivas de bem-estar social. Nessa direção, os autores colocam:

Uma leitura apressada do que foi o primeiro governo Lula(2003-2006) nos levaria a dizer que é possível servir a dois senhores, mesmo se assim estivéssemos contrariando a Bíblia. Isso porque, se de um lado sua política econômica favoreceu largamente os interesses do capital financeiro nacional e internacional (garantindo elevada rentabilidade mediante a manutenção de elevadas taxas de juros e viabilizando um lucro bancário recorde) e do agribusiness, por outro, implementou uma série de programas e iniciativas, direcionada aos segmentos mais pobres da população brasileira e àqueles até então excluídos de algumas políticas (MARQUES; MENDES, 2006, p.16).

Nessa metáfora<sup>25</sup>, o artigo, contribui para compreendermos aquilo que André Singer já havia notado, ao explicar as raízes ideológicas do lulismo, em que comenta que “A explicação estaria em uma nova configuração ideológica, que mistura elementos de esquerda e de direita. O discurso e a prática que unem manutenção da estabilidade e ação distributiva do Estado encontram-se na raiz do lulismo” (SINGER, 2009, p.83). No plano econômico, o governo Lula manteve um crescimento do PIB em média de pelo menos 4,5% ao ano, um desempenho considerado positivo em comparação a governos anteriores (ANDERSON, 2011, p.47).

Dentro dessas colocações, o governo Lula afastou-se do programa da esquerda, em que o PT defendia até 2001. O discurso de Lula era conservador, e a estabilidade econômica defendida a qualquer custo. Para Singer, essa postura “estabelecia um hiato em relação seu próprio partido, em troca criava uma ponte ideológica com os mais pobres” (SINGER, 2009, p.97). Sedimentando o terreno para afirmação das raízes do lulismo, Singer coloca:

Ao incorporar tanto pontos de vistas conservadores, principalmente o de que a conquista da igualdade não requer um movimento de classe auto-organizado que rompa a ordem capitalista, como progressistas, a saber, o de que um Estado fortalecido tem o dever de proteger os mais pobres, independentemente do desejo do capital [...] (SINGER, 2009, p.102).

Conforme essas interpretações, o governo Lula se popularizou. As interpretações dão conta que as mensagens políticas, vindas conscientemente do presidente, atingem a população mais pobre como coloca Singer:

<sup>24</sup> Artigo de autoria da Professora titular do Departamento de Economia da PUC-SP e especialista em Políticas Sociais, Rosa Maria Marques.

<sup>25</sup> Ao que se refere “servindo a dois senhores”.

[...] o “Real de Lula” veio acompanhado de uma mensagem que faz sentido para os de menor renda: pela primeira vez o Estado brasileiro olha para os mais frágeis e, portanto, se popularizou. Esta é a razão pela qual o presidente insiste que “nunca na história deste país ... etc... etc...[...]” (SINGER, 2009, p.85).

Nesse contexto, de aproximação do Governo Lula à população mais pobre do Brasil, aliado aos seus constantes discursos do combate a fome e as desigualdades sociais, a marca da política social no governo Lula se resume na interpretação que Almeida faz:

Aqui se sustenta que, para além da retórica governamental, que destaca o caráter fundador da política social do governo do PT, suas proposta e ações que lograram sair do papel constituem um misto de continuidade e mudança de ênfases de formas de gestão. A prioridade para as políticas de transferência de renda dirigidas aos mais pobres parece ser, até o momento, o traço mais marcante da política social do governo petista e que o diferencia do que se vinha fazendo na área social. Eles apontam, entretanto, para uma concepção de proteção social e um estilo de fazer política social que se afastam das expectativas difusas sobre a atuação reformadora do Partido dos Trabalhadores (ALMEIDA, 2004, p. 8).

Tendo se comprometido, desde o início de sua campanha, a fazer uma política que visava à emancipação dos estratos mais baixos da população brasileira, o Governo Lula expande a cobertura de políticas sociais focalizadas aos mais pobres. O fracasso do programa Fome Zero, cede lugar ao programa Bolsa Família, que está intimamente associado ao presidente Lula. O programa Bolsa Família se torna a simbologia de um líder de Estado que se preocupa com “as condições de todos os brasileiros” (ANDERSON, 2011), consolidando e expandido sua identificação popular e de líder carismático no Brasil. Reflexo que podemos notar no índice de sua aprovação no término de seu mandato em 2010, em que deixou a presidência com 80% da aprovação dos cidadãos brasileiros (ANDERSON, 2011).

Tendo sido criado, a partir da unificação de três programas pré-existentes da gestão de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), a saber: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, o Programa Bolsa Família tornou-se o “carro chefe” da política social de Lula (BICHIR, 2010). A partir da ênfase dada às políticas focalizadas, com a intenção de promover a redução da pobreza e das desigualdades sociais, ampliou-se no governo Lula o volume de gastos no campo da política social, atingindo os pobres com programas de transferência de renda direta aos seus beneficiados (BICHIR, 2010).

Os que celebram o programa Bolsa Família, como instrumento de inclusão social, pobreza e desigualdade social, garantem ser o primeiro programa de grande impacto e avanço contra o agravamento da concentração de renda, fenômeno que ao longo da história brasileira assombra o Estado, junto da pobreza e da desigualdade social.

Do ponto de vista político, o Programa Bolsa Família está intimamente associado a Lula (ANDERSON, 2011). Aliado a isso, o Programa Bolsa Família traz um aspecto importante quanto ao seu funcionamento. Conforme expõe Grisotti, quanto ao caráter do programa:

Na verdade, o PBF, instituído por Medida Provisória em 2003, no ano de 2004 ganhou status de lei e foi consolidado por decreto. Porém o risco de ser alterado ainda se faz presente [...] Nessa condição estaria sujeito a modificações ou até mesmo a ser excluído de novas formas de política social que viessem a ser propostas no futuro (GRISOTTI, 2010, p.215).

Nesse contexto, o escândalo do “mensalão<sup>26</sup>” não foi suficiente para derrubar Lula nas eleições de 2006, e têm-se, nesse caso, interpretações do impacto que o Programa Bolsa Família teve nessas eleições, superando até mesmo a maior denúncia de corrupção que o país tomou conhecimento, pois como coloca Bichir embasada em Singer:

[...] muitos estudos recentes apontam, a reeleição de Lula em 2006 esteve fortemente associada aos retornos eleitorais advindos do PBF, programa que contribuiu decisivamente para o deslocamento do país para áreas mais pobres, com destacado efeito sobre a penetração do partido no Nordeste. Para outros autores, as razões do “lulismo” – o grande sucesso nacional e internacional da figura do Lula, refletido em seus índices recordes de aprovação entre a população – devem ser buscadas não somente no PBF, mas em um processo mais amplo de realinhamento eleitoral que teria ocorrido a partir de 2006, como resultado do tripé formado pelo PBF, o aumento do salário mínimo e do acesso ao crédito (BICHIR, 2010, p.126).

Sobre um prisma diferente, o impacto que a Política Social no governo Lula tem sido observada como um instrumento de manipulação política junto aos segmentos mais sociais mais excluídos, como é o caso do Programa Bolsa Família (PAIVA; MATTEI, 2009). Dentro dessa visão, o programa serve para diminuir a agitação da população mais carente do país, ou seja:

Registre-se que o êxito das ações do Governo Lula na área sócia repercute no amortecimento do conflito social no Brasil, especialmente após a massificação dos programas de transferência de renda, processo este que, afeta e inibe o protesto das classes sociais subalternas (PAIVA; MATTEI, 2009, p. 186).

O impacto político que o Programa Bolsa Família representa, nesse caso, contribuiu, decisivamente, segundo essa leitura, para a reeleição de Lula em 2006.

---

<sup>26</sup> “Mensalão”: assim ficou conhecido e popularizado o esquema de compra de votos de parlamentares deflagrado no primeiro mandato do governo do presidente Lula – PT (2003-2006).



Para uma visão geral do governo Lula, a análise de Sallun Jr. sobre o segundo mandato do governo propõe um Estado forte, que intervém na economia (SILVA, 2013). Nessa análise o próprio Sallun Jr. coloca que: “O papel do Estado *neodesenvolvimentista* é regular e impulsionar de forma eficiente o crescimento econômico com inclusão social” (SILVA, 2013, p.92). Combinado à ideia de que um Estado neodesenvolvimentista carrega consigo um princípio nacionalista (SILVA, 2013), no governo Lula, não houveram empresas privatizadas, condição que seu antecessor, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, não podia exaltar, as privatizações nunca foram populares no Brasil (ANDERSON, 2013).

Toda essa conjuntura, de prioridades ao impacto social, tendo o Programa Bolsa Família como carro-chefe de sua política social, aliado a um crescimento econômico maior que o governo antecessor, o governo Lula alcançou uma grande projeção nacional. Ademais, a consolidação do Programa Bolsa Família foi um dos elementos cruciais, para a aprovação de 80% dos brasileiros (ANDERSON, 2013).

### 3.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO CONTEXTO DE UMA POLÍTICA “NEODESENVOLVIMENTISTA”

A ação do Estado cumpre um papel estratégico e fundamental no desenvolvimento de um país. A política social, como parte dessas ações, acaba na agenda do governo Lula, tendo destaque central, pois, segundo Pochmann, “A recuperação do papel do Estado a partir do governo Lula se mostrou essencial para que o Brasil pudesse retomar a luta pela superação do subdesenvolvimento” (PFEIFER, 2014, p.755). Também foi importante a postura do governo Lula, que reorganizou o Estado em um contexto ideologicamente adverso. Adverso, pelo momento, que precede a uma época em que a tendência neoliberal tornou-se destaque na corrente intelectual e política (PEREIRA, 2011).

A política social é um dos elementos centrais da agenda neodesenvolvimentista. O antigo nacional-desenvolvimentismo deixava em segundo plano a área social. O chamado “novo desenvolvimentismo” busca aliar crescimento econômico com equidade e, aqui, pode-se evidenciar que existe uma agenda clara para a política social no governo Lula, onde o combate à pobreza e a superação das desigualdades sociais, com inclusão social, são propostas que delimitam uma nova forma de projeto para a política social (PFEIFER, 2014).

A concepção “neodesenvolvimentista” tem como proposta a compatibilização do desenvolvimento econômico com o social. O papel do Estado neodesenvolvimentista é reconstruir o Estado tornando-o mais forte politicamente, de modo que a coordenação

econômica e social ocupe um espaço estratégico que combine o avanço econômico com a melhora social (PFEIFER, 2014).

Um dos principais intelectuais do “novo desenvolvimentismo” é Bresser-Pereira. Bresser-Pereira (apud PFEIFER, 2014, p.750) indica que o “tipo ideal” de “Estado novo-desenvolvimentista” requer um conjunto de ações por parte do Estado, entre as quais estão “papel na produção, no planejamento, sua função estratégica, responsabilidade fiscal, políticas de juros, de câmbio e de inflação, desenvolvimento social, etc.” (PFEIFER, 2014, p.750). Dessa forma, o autor menciona as diferenças dos tipos de “desenvolvimentismo” que, historicamente, se desenvolveram no Brasil para, depois, conceituar o que seria o “novo desenvolvimentismo”. Assim, Bresser-Pereira discorre sobre as diferenças entre Estado liberal e Estado nacional desenvolvimentista e, por fim, apresenta o “novo desenvolvimentismo”, explicando que:

O Estado liberal é um Estado mínimo, voltado apenas para a garantia dos direitos civis e para o cumprimento dos contratos, e não deve intervir na economia, deixando para o mercado sua própria regulação; o Estado nacional -desenvolvimentista foi, segundo eles, intervencionista direto; seu objetivo era a promoção do desenvolvimento econômico, buscando a superação da dependência dos países ricos, e suas estratégias vinculavam-se à promoção da indústria interna mediante a industrialização substitutiva de importações e a exportação de bens manufaturados. Para eles, esse Estado inseriu-se na economia como regulador e produtor, defendia uma melhor distribuição de renda, mas não tinha uma política de bem-estar social [...] Já o Estado novo-desenvolvimentista seria uma instituição adaptada aos novos tempos, ao “pós-neoliberalismo”, ao capitalismo global cujo jogo econômico gira em torno da competição entre Estados-nação. Continuará tendo como sustentação as ideias keynesianas e estruturalistas, contudo sua fundamentação teórica estaria assentada na macroeconomia estruturalista do desenvolvimento de Bresser-Pereira. O Estado novo-desenvolvimentista, para Bresser-Pereira e Theuer “compete com outros países no quadro da globalização, aproveita melhor um mercado interno capitalista, é democrático e deve ser social ou inclusivo [...] ( apud PFEIFER 2014, p.750-751).

Com isso, reforça-se a ideia de que o Estado “novo-desenvolvimentista” é um Estado que não apenas cumpre um papel na condução de políticas de caráter macroeconômicas, mas sim, um Estado que, além da característica da regulação do mercado financeiro atua, também, no desenvolvimento social. Isto é, um desenvolvimentismo capaz de coordenar ações que englobem conjuntos de políticas que visam a potencializar os benefícios sociais (PFEIFER, 2014).

Outro intelectual desenvolvimentista de influência no governo Lula é Pochmann. Pfeifer (2014) vai sustentar que Pochmann resgata o intervencionismo estatal e tem concepções voltadas para fortalecer políticas de combate à pobreza e à desigualdade. Com

isso, a nova dimensão política desenvolvimentista inaugurou um novo modelo, onde o progresso socioeconômico é fundamental e estratégico para o desenvolvimento do país (PFEIFER, 2014).

Já as ideias desenvolvidas por Oreiro e Paula (2014 apud PFEIFER, p.754) distinguem duas características positivas na política social. A primeira inclui os programas universalizantes, como educação e saúde. A segunda se refere aos programas focalizados, como os programas de renda mínima, identificados como um modelo de políticas sociais “neodesenvolvimentistas”, configurando políticas compensatórias que:

[...] vieram para ficar na agenda política governamental, dado o seu forte e comprovado efeito positivo sobre a renda dos segmentos mais desassistidos, ensejando melhorias na distribuição de renda. Programas como Bolsa Família devem ser ampliados e aprimorados, mas deve-se ter consciência que têm efeitos limitados. Ou seja, devem ser vistos como soluções emergenciais necessárias e complementares, e não soluções permanentes [...] (apud, PFEIFER, 2014, p.754).

Podemos observar que, no que se refere às políticas sociais no governo Lula, o chamado “neodesenvolvimentismo” avançou na agenda política do governo, se considerar, conforme propõem os autores citados, que o programa Bolsa Família acaba sendo um instrumento característico e alternativo de desenvolvimento na área da política social no Brasil (PFEIFER, 2014).

Em termos gerais, a política social busca concretizar os direitos sociais e dar conta das necessidades sociais, trabalhando na ampliação da cidadania que, em um último momento, busca atender a perspectiva de um modelo de bem-estar social plenamente desenvolvido (PEREIRA, 2011).

Considerando isso, adota-se, aqui, o entendimento de que a política social é composta por um conjunto de programas e ações em que o Estado evoca a si a realização de dois objetivos específicos: a *proteção social* e a *promoção social* (CASTRO, 2012).

Por *proteção social* podemos entender que ela se manifesta no provimento de serviços e em medidas com enfoque na área econômica e de mercado, como segurança no mercado de trabalho (garantia de salários e demais formas de representatividade dos interesses dos trabalhadores), garantia de renda (como seguro desemprego, auxílio-doença, auxílio-família) e demais medidas, como a proteção contra riscos da vida social que entram no escopo da saúde, habitação e educação (CASTRO, 2012).

Já por *promoção social* entendemos que ela é resultante da criação de igualdade, que está relacionada à formação de oportunidades para indivíduos ou grupos sociais, à

potencialização e à expansão de capacidades. Isto é, ela visa a atingir um determinado grupo-alvo, mediante política pública, a fim de que participe, e se insira no processo de inclusão produtiva, proporcionando-lhes bens e serviços para melhorar os resultados individuais e, conseqüentemente, os resultados coletivos (CASTRO, 2012).

Atualmente, no Brasil, desenvolvem-se esses dois objetivos específicos no âmbito das políticas públicas. O primeiro, voltado a garantir a proteção social, a garantir as vicissitudes que as circunstâncias de uma sociedade de mercado impõem, exemplificadas aqui pelos programas da Previdência Social<sup>27</sup> (CASTRO, 2012).

O outro objetivo específico de política pública que atualmente é praticado no Brasil é o da promoção social, que oferece instrumentos que garantem aos indivíduos uma elevação ao *status* de cidadãos. Essas políticas compreendem ações voltadas à igualdade de gênero e racial, assim como ao desenvolvimento de indivíduos em situação de vulnerabilidade (CASTRO, 2012).

O programa Bolsa Família, no Brasil, é uma ação de garantia de renda associada à política de assistência social, que é voltada a famílias em situação de vulnerabilidade. Com isso, pratica-se, no país, uma conexão entre política social e desenvolvimento econômico, em que o gasto público torna-se um elemento importante para promover uma melhor distribuição de renda. Podemos ver isso mais claramente quando Castro (2012) coloca que:

Tratando-se da conexão econômica, a Política Social e o seu correspondente gasto público é um dos componentes da demanda agregada e elemento importante para promover o crescimento econômico e uma melhor distribuição de renda. Isso ocorre porque a maioria dos gastos sociais, conforme apresentado na Figura 2, são relativos à garantia de renda mediante as transferências de rendas a pessoas/famílias (por exemplo, em 2010, foram distribuídos cerca de 54 milhões de benefícios/mês). A compra de bens no mercado (livros, computadores, alimentos etc.) e a remuneração de servidores (auxiliares, técnicos, professores, médicos, engenheiros etc.) foram cerca de 4,7 milhões de empregados diretos em 2010 que, para manterem a si e à família, realizam seus gastos no mercado interno brasileiro, em sua maioria. O processo de gasto fortalece o circuito de multiplicação de renda, pois tais extratos tendem a consumir menos importados e poupar menos, o que implica em maior propensão a consumir, em geral, mais produtos nacionais, em particular, o que propicia maiores vendas, mais produção e mais emprego gerado no país (CASTRO, 2012, p.1033).

Dessa forma, a conexão entre política social e desenvolvimento, segundo Castro (2012), fortalece o mercado interno, pois os gastos sociais promovem um crescimento do PIB. Segundo Castro (2012), existe uma relação direta entre o crescimento do PIB e a renda das famílias:

---

<sup>27</sup> Aposentadorias, pensões, auxílios, assistência social, seguro-desemprego.

Para captar os efeitos da política social em sua conexão com a economia, buscou-se medir o crescimento econômico (sobre o PIB) e da renda das famílias para choques de gastos em alguns tipos de despesas sociais mediante a reconstrução de seu ciclo econômico, utilizando uma Matriz de Contabilidade Social para o Brasil, para o ano de 2006. Após a simulação de gastos, o ciclo econômico revela a existência de um multiplicador do PIB de aproximadamente 1,37, decorrente de um aumento nas variáveis exógenas da demanda agregada provenientes do gasto social. Isso significa que, a cada novo R\$1,00 gasto pelo governo na área social, podem ser gerados R\$1,37 de PIB, quando se completa o ciclo (CASTRO, 2012, p.1033).

Percebe-se a importância que os gastos sociais desempenham no aquecimento da economia nacional, sobretudo nos resultados do mercado interno (CASTRO, 2012). Levando em consideração essas observações, Pfeifer (2014) afirma que as análises de Pochmman confirmam as estratégias e a orientação do “novo desenvolvimentismo” no governo Lula:

A recuperação do papel do Estado a partir do governo Lula se mostrou essencial para que o Brasil pudesse retornar à luta pela superação do subdesenvolvimento, cujos resultados positivos começaram rapidamente a aparecer com o crescimento econômico duas vezes maior que na década de 1990 (com a consequente volta ao posto do 8º PIB mundial), combinado com a redistribuição da renda, sobretudo na base da pirâmide social, e elevação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional (44% em 2010). Para isso, foi necessário recompor as empresas e bancos estatais, ampliar o universo de funcionários públicos por substituição dos terceirizados na execução das políticas de Estado e inovar as ações públicas, como nos casos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para infraestrutura, do Programa Nacional de Habitação Popular (Minha Casa, Minha Vida), da exploração do petróleo no pré-sal, do alargamento da saúde, educação, eletrificação, entre tantos outros exemplo. O Brasil emergiu com vontade própria, e a capacidade de se reorganizar em torno de um novo projeto de desenvolvimento nacional foi liderada por importante convergência política conduzida pelo governo Lula (PFEIFER, apud, CASTRO, 2014, p. 755)

Nessa linha, pode-se afirmar que o governo Lula seguiu a concepção de uma política social como fator de crescimento, pois, em parte, os chamados “neodesenvolvimentistas” entenderam que a política social com transferência massiva de renda, aliada ao acesso ao crédito para consumo, facilitação à moradia popular e outras ações potencializam o mercado interno brasileiro. Vemos isso, quando Pfeifer afirma que:

De fato, a possibilidade aberta pela inclusão social como sustentáculo deste modelo é vista como fundamental, tanto no sentido de permitir uma alternativa de crescimento voltada ao mercado interno e à qual se alia o tamanho da população, quanto no sentido de direcionar o crescimento para aqueles setores e regiões menos favorecidos e, portanto, com mais potencial para a implementação de esforços paralelos em termos de melhoria de infraestrutura, indústria e outros. Em outras palavras, a política social seria a alavanca para a revitalização do capitalismo nacional e uma reestruturação de setores da população e de regiões com capacidade de atração de investimentos (PFEIFER, 2014, p.761).

Dessa forma, podemos observar que, durante o governo Lula, o “pacto neodesenvolvimentista” orientou e organizou a política social do governo petista. Mercadante Oliva (apud Pfeifer 2014, p.761/762) avalia que:

[...] o governo Lula seguiu o receituário neodesenvolvimentista, segundo o qual a política social pública deve ser utilizada para dinamizar o mercado interno. Avalia que o governo do ex-metalúrgico inseriu o social como um dos “eixos estruturantes do Novo Desenvolvimentismo brasileiro”, o que representou um momento ímpar na história do desenvolvimento econômico brasileiro. Para ele (2010, p. 20), no governo de Lula “o crescimento econômico é acompanhado por um substancial, consciente, sistemático e bem-sucedido esforço de distribuição de renda, incorporação dos excluídos ao mercado de consumo e ampliação das oportunidades para os segmentos mais pobres da sociedade”. Nesse campo, entra em cena o papel dos gastos sociais público como fator de incremento do consumo interno. A significativa ampliação dos gastos sociais estatais operada nos governos petistas teve potencial de dinamizar a economia capitalista nacional, segundo Mercadante Oliva (2010, p. 476), “em virtude da grande importância dos complexos industriais e de serviços nas áreas sociais, de sua participação nas compras governamentais e de seu impacto direto e indireto na geração de emprego e renda[...]” (PFEIFER, 2014, p.761/762).

Dessa forma, a concepção neodesenvolvimentista no governo Lula ampliou o gasto social, possibilitando um mecanismo e um conjunto de ações sociais de proteção e promoção social fundamental para ampliação das melhorias distributivas de renda.

Portanto, a política social transformou-se na principal estratégia do governo Lula para combater a pobreza, diminuindo a desigualdade. Concluindo, a política social, no governo Lula, apostou em uma combinação de desenvolvimento econômico aliado a um profundo investimento na área social. O programa Bolsa Família é o destaque da política de ações que visa a combater, alavancar e criar as bases para a construção de uma nação economicamente e socialmente desenvolvida (PFEIFER, 2014).

### 3.4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA INFLUÊNCIA NAS ELEIÇÕES DE 2006

As eleições presidenciais de 2006 foram marcadas pela acusação de corrupção da alta cúpula do governo petista. O caso mais conhecido é o “mensalão”, que trouxe novamente o debate sobre a corrupção no país. Entretanto, Lula foi reeleito em outubro de 2006 no ápice dos escândalos de corrupção que ameaçavam sua reeleição, com uma margem significativa de votos (RENNÓ; CABELLO, 2010).

A questão a ser considerada é que, para muitos autores, as políticas sociais trouxeram um ganho no impacto eleitoral, tendo o programa Bolsa Família como elemento que potencializou a força eleitoral, especificamente, nas eleições de 2006. Segundo Baqueiro

(Rennó/Cabello, apud, 2007), a virtude do PT nessas eleições foi de focalizar a imagem no presidente Lula e não no PT. Conforme a interpretação de Baquero (Rennó/Cabello, 2007):

[...] a campanha de Lula, principalmente entre os dois turnos das eleições, reforça a percepção de que as políticas sociais, mais especificamente o programa Bolsa Família, teve impacto central na vitória do governo nas eleições. Segundo o autor, isso foi uma tentativa deliberada de focar a eleição em Lula e não no partido, o PT, resgatando uma velha tradição personalista existente no país. Assim, o lulismo seria uma retomada de padrões tradicionais da política brasileira, que enfocam mais as características pessoais dos líderes do que as instituições. As afirmações de Baquero têm grande ressonância com a tese de Samuels (2004a) de que o petismo é, em grande parte, expressão do lulismo [...] (RENNÓ; CABELLO, 2010, p. 41).

Com isso, para Baquero, reforça-se a percepção do resgate à velha tradição personalista no país. O lulismo, de certa forma, seria uma retomada a esses padrões personalistas da política brasileira, que enfocam a imagem do líder e não as instituições (RENNÓ; CABELLO, 2010).

Diversas análises têm destacado a importância do programa Bolsa Família para a reeleição do ex-presidente Lula nas eleições de 2006. Segundo o artigo *Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido*, os resultados indicam um impacto relevante na relação voto e beneficiário do programa Bolsa Família. O artigo aponta para uma avaliação positiva do beneficiário em relação ao primeiro governo Lula. Para Nicolau e Peixoto (Apud 2007), o programa teve êxitos ao distribuir recursos nas cidades mais pobres do país. Para os autores (2007), no primeiro pleito de 2002, Lula obteve uma votação bem distribuída, tendendo, inclusive, a uma melhor votação nas cidades mais desenvolvidas. Porém, no segundo pleito, a situação se inverteu: os municípios com as piores taxas de desenvolvimento foram os que apresentaram uma melhor votação em Lula, em 2006 (Licio/Rennó/Castro, p.35. 2009). Ainda, segundo os autores:

Nicolau e Peixoto analisaram os determinantes do voto em Lula em 2006 através de testes econométricos e mostraram-se convictos do efeito Bolsa Família. Em 2006, Lula recebeu 61% dos votos válidos no segundo turno, o mesmo percentual que havia recebido quatro anos antes. Todavia, percebeu-se que o perfil do eleitorado de Lula havia se alterado. Os autores identificaram a correlação entre alguns indicadores sociais e a sua votação, demonstrando que, em 2002, quanto melhor a situação social do município, maior foi a sua votação. Entretanto, quando a mesma análise foi feita para 2006, o cenário inverteu-se: à medida que os indicadores pioram, maior é a votação de Lula. Para os autores, a implementação do Programa Bolsa Família foi fundamental para explicar a variação dos votos entre os dois pleitos presidenciais” (LICIO; RENNÓ; CASTRO, 2009, p. 35).

Seguindo na mesma linha de Nicolau e Peixoto, o retorno eleitoral pode estar associado à ampliação do programa Bolsa Família. Segundo Singer<sup>28</sup>, “Lula obteve percentualmente mais votos nos municípios que receberam mais recursos *per capita* do Programa Bolsa Família” (SINGER, 2009, p.91). A votação mais alta Lula obteve nas regiões Norte e Nordeste, nas quais mais têm se concentrado o programa. Os dados que Singer traz apontam para esse entendimento, ao comentar que “Lula teve, no primeiro turno, por exemplo, cerca de 60% de votos no Nordeste e apenas 33% no Sul, sendo que o investimento do PBF na primeira região foi três vezes maior que na segunda” (SINGER, 2009, p.91).

Já na interpretação de Rennó/Cabello, em contraponto aos autores já mencionados, as eleições presidenciais de 2006 foram a expressão de uma parte do eleitorado que não possui alinhamento político, que não se apega à imagem do líder, que é pouco informado e que não acompanha a campanha eleitoral. Essa parcela significativa do eleitorado vota conforme o desempenho do governo. Não se encontra, portanto, evidências de realinhamento político, conforme presume Singer (2010), e tampouco a volta de um eleitorado com perfil personalista, conforme Baquero (2007) (RENNÓ; CABELLO, 2010). Segundo os argumentos de Rennó/Cabello:

O lulista, na verdade, é um eleitor pouco informado politicamente e desatento a campanhas eleitorais, que não apresenta afinidades partidárias de qualquer tipo ou intensas rejeições a partidos, e tampouco, identificações personalistas fortes. Contradizendo os estudos anteriores, detectamos que os eleitores que declaram identificação com o PT, os aqui chamados petistas, simpatizam mais fortemente com a pessoa de Lula do que os eleitores lulistas [...] O eleitor não alinhado é aquele que não demonstra preferências políticas fortes e que vota, até certo ponto, influenciado por suas redes pessoais ou sua avaliação retrospectiva do desempenho do governo (RENNÓ; CABELLO, 2010, p.40).

Em parte, conforme essas interpretações a respeito da influência do programa Bolsa Família podem observar a grande repercussão e alcance que o programa teve no país. Vale notar que o aumento do salário mínimo em 24,25% também pode ter tido um impacto relevante, tendo em vista que, sozinho, o programa Bolsa Família não mostraria condições suficientes para eleger Lula. Seria, então, o programa Bolsa Família aliado ao aumento real do salário mínimo a combinação perfeita para garantir Lula na presidência em 2006. Por falta de dados concretos a respeito do retorno eleitoral que o programa potencialmente teria, fica

---

<sup>28</sup> Singer cita a avaliação de Nicolau e Peixoto. Sobre o crescimento do programa Bolsa Família, ver a obra de Jairo Nicolau e Vitor Peixoto “As bases municipais da votação de Lula em 2006”.



difícil mensurar se, isoladamente, o impacto do programa Bolsa Família foi decisivo nas eleições de 2006 (SINGER, 2009).

De forma mais abrangente e saindo do escopo da influência do programa Bolsa Família nas eleições de 2006, Singer mostra que aumentava a intenção de voto em Lula conforme o entrevistado tivesse algum vínculo com algum programa federal. Conforme o autor, “Os números mostram que a intenção de voto em Lula pulava de 39% na média, para 62% quando o entrevistado participava de algum programa federal” (SINGER, 2009, p.93). Interessante notar que, em 2005 (um ano antes das eleições), eclodiu o “escândalo do mensalão”, maior esquema de corrupção de que a população do país teve notícia.

Sendo assim, evidencia-se que, enquanto a mídia veiculava o escândalo, Lula se assegurava naquilo que Marcelo Neri vai chamar do “Real do Lula”, alavancado pelo tripé formado pelo Bolsa Família, pelo aumento do salário mínimo e pela expansão de crédito (SINGER, 2009). É nesse contexto que começou a se evidenciar alguma diminuição da pobreza, que segundo os dados de Singer, trata-se de 19% da população saindo da pobreza. O que podemos inferir é que os primeiros impactos da redução da miséria no biênio 2003-2005 podem ter sido sentidos intensamente pelos mais pobres antes das eleições de 2006 (SINGER, 2009).

## 4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - UM ESTUDO DE CASO NO RIO GRANDE DO SUL

Esse capítulo tem como objetivo analisar o impacto do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade no Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2004 a 2010. O pressuposto é de que a transferência de renda tem uma relação direta e proporcional com a extensão e a intensidade da pobreza.

Tendo em vista que o objeto de estudo é o Programa Bolsa Família (PBF), faz-se importante apresentar sua história, estrutura e mecanismos de condicionalidade. Nesse sentido, discute-se o PBF evidenciando suas contribuições na consolidação para o desenvolvimento de uma ação política integrada de combate à pobreza.

Posteriormente, analisa-se o PBF no Rio Grande do Sul. Para situar os leitores nos contextos econômico e social que os beneficiários do Programa Bolsa Família estão inseridos, serão apresentadas características socioeconômicas do Estado. E, posteriormente, com a pretensão de verificar a relação entre o PBF e a redução da pobreza, realizar-se-á uma análise empírica dos dados a partir do método procedimental estatístico: descritivo e inferencial.

Nesta perspectiva, a estatística descritiva será utilizada no conhecimento do perfil dos beneficiados do Programa Bolsa Família no âmbito estadual. Posteriormente, a relação será verificada através do modelo de regressão linear simples.

### 4.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: HISTÓRIA E ESTRUTURA

Instituído pela Medida Provisória nº 132 e consolidada na lei nº 10.386/2004, foi criado o Programa Bolsa Família em outubro de 2003 (IPEA, 2013). O programa incorporou outros três programas que já existiam: o Bolsa Escola; o Bolsa Alimentação; e o Auxílio Gás (BICHIR, 2010). O que o programa de imediato buscava alcançar era combater a pobreza. Conforme o livro organizado pelo IPEA, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, o objetivo do programa era:

O Bolsa Família tinha como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premiadas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do público alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, “assim, contribuir para interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza” (IPEA, 2013).

Porém, como se pode observar a ideia do programa não se resume apenas a superar a fome e a miséria no país. Ou seja, articulou-se um programa que visava o desenvolvimento com inclusão social de milhares de famílias brasileiras (IPEA, 2013).

As políticas sociais sofreram mudanças significativas ao longo do seu percurso no Brasil, começando pelo padrão de proteção social vinculado ao setor trabalhista na era Vargas do qual Wanderley Guilherme dos Santos vai chamar de “cidadania regulada” (BICHIR, 2010). Depois para uma política social ambígua no período do regime de exceção (1964 a 1985), do qual resultaram algumas garantias conquistadas na área previdenciária como FGTS, ao mesmo tempo, em que se lutava para ampliação de direitos políticos (CARVALHO, 2012). E, finalmente, para o desafio da era pós-redemocratização em que se propunha a conquista da inclusão dos direitos sociais para o desenvolvimento do país.

No que diz respeito aos direitos sociais, parte-se da premissa que em um Estado Democrático de Direito, as ações estatais para serem legitimadas – devem sobretudo - respeitar e promover os direitos fundamentais emanados na Constituição. O respeito aos direitos da cidadania, princípio fundamental da Constituição de 1988, é o que confirmará a validade das políticas públicas como instrumento do Estado para o atendimento dos critérios democráticos. O Programa Bolsa Família, em parte, não é uma política pública que em si é um direito, mas sim uma política pública que tem como objetivo a promoção de direitos fundamentais, o maior deles; combate a fome. Foi nessa orientação que, o Programa Bolsa Família se transforma em uma ferramenta de emancipação e garantia de cidadania e direitos fundamentais às famílias mais vulneráveis do país (REGO; PINZANI, 2013).

Embora o Programa Bolsa Família tenha surgido para interromper o ciclo de reprodução da pobreza no Brasil, o programa em si, nasce como parte de uma rede integrada de inclusão social e desenvolvimento econômico. Articulando iniciativas que contribuam a superar indicadores dramáticos nas áreas da saúde, educação, renda e, estimulando iniciativas políticas tais como a valorização do real do salário mínimo, fortalecimento da agricultura familiar, proteção ao emprego formal e ampliação da cobertura previdenciária. Com isso podemos notar o tamanho do escopo da universalização que o Programa Bolsa Família mobilizou para superar os inúmeros desafios que emergiam da situação que se encontram as famílias mais vulneráveis do país (IPEA, 2013).

Nessa direção, o Programa Bolsa Família assume um caráter diferenciado daquilo que se vinha fazendo na política social brasileira, conforme defende Tereza Campello<sup>29</sup> quando coloca, “Era a primeira vez que se desenhava uma política pública nacional voltada ao enfrentamento da pobreza, visando garantir acesso de todas as famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas direitos sociais” (IPEA, 2013, introdução). Para executar os objetivos que o Programa pretendia, em atender a população da base da pirâmide social brasileira, o governo Lula ampliou o volume de gastos na área social, focalizando nos mais pobres (BICHIR, 2010).

Sendo assim, para ampliar a cobertura no público alvo e garantir o acesso do benefício, mobilizou-se um conjunto de procedimentos e estratégias para atingir as famílias de baixa renda (IPEA, 2013). Sendo, o Cadastro Único, a Transferência de Renda Direta e as Condicionalidades, os procedimentos destacados que caracterizam o Programa Bolsa Família, como uma forma de Política Social inovadora no Brasil.

Sobre a *transferência de renda direta condicionada* ao beneficiário, o Programa Bolsa Família, almeja a proporcionar mais autonomia ao indivíduo diante das circunstâncias e privação do desenvolvimento natural, criando condições de enfrentar as vicissitudes do mundo social, sendo considerada como condição de empoderamento social para as mulheres, sendo uma saída da dominação de gênero (IPEA, 2013). A transferência de renda com condicionalidades, segundo o MDS<sup>30</sup>, o programa visa atender famílias com renda mensal por pessoa entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 reais; e extremamente pobres, com renda mensal por pessoa de até R\$ 70, 00 reais.

Já o *Cadastro Único* é o instrumento que identifica as famílias em situação de pobreza. É um mecanismo institucional que permite conhecer as condições socioeconômicas das famílias beneficiadas, assim como ter todo o tipo de informação essencial para o melhor funcionamento do programa. Nessa direção, Bichir (2010, p. 119) comenta que:

[...] o cadastro único é o instrumento utilizado para identificação das famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros, visando armazenar com segurança informações cadastrais sobre as famílias e, assim, melhorar a focalização nos mais pobres – um verdadeiro censo da população pobre brasileira [...].

Assim, Cadastro Único é um aparato institucional sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) em que é utilizado para atingir mais precisamente as famílias de baixa renda.

<sup>29</sup> Ministra do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

<sup>30</sup> Ver site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

As *condicionalidades* são compromissos que a família beneficiária assume para receber o benefício. Essas condicionalidades estão associadas a uma estratégia de longo prazo, que proporciona ao beneficiário um desenvolvimento de suas capacidades como ser humano, sendo que em curto prazo a transferência monetária de renda proporcionaria ao beneficiário um alívio da condição de pobreza. Nesse sentido, Bichir coloca:

Em termos institucionais, a exigência dessas contrapartidas é defendida por sua suposta contribuição ao desenvolvimento do capital humano no longo prazo, perspectiva que aborda a pobreza para além da simples insuficiência de renda – sendo que no curto prazo, o alívio imediato da pobreza é realizado por meio das transferências monetárias (BICHIR, 2010, p. 123).

Existem várias controvérsias a respeito das condicionalidades que o Programa Bolsa Família exige. Obrigações como manter os filhos frequentando a escola, ou seguindo o calendário de vacinação de crianças de 0 a 6 anos, são para alguns autores - como Sonia Draibe - não é apenas um compromisso moral das famílias dos beneficiados manter certos comportamentos, mas sim tem a ver, com as disponibilidades e qualidade de serviços prestados pelo Estado, que não está nesse caso atrelado a somente a transferência de renda por parte do programa (BICHIR, 2010).

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são mais destacadas na área da *educação e saúde*<sup>31</sup>. Elas têm, como por exemplo, o cumprimento das seguintes obrigações:

- a) Educação – frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos;
- b) Saúde – acompanhamento do calendário vacinal para crianças de até 6 anos; pré-natal das gestante e acompanhamento das nutrízes na faixa etária de 14 a 44 anos.

Essa operacionalização das condicionalidades visa impactar no desenvolvimento humano, através de incentivos para a inclusão do indivíduo no meio social.

#### 4.2 OS AVANÇOS CONTRA A POBREZA NO BRASIL

Uma vez que a pobreza é um fenômeno mundial, ela deve ser investigada conforme uma série de características como geográficas, demográficas, educacionais, ocupacionais (IPEA, 2013). No Brasil, para analisar a política social e relacionar com a pobreza, precisa-se necessariamente, considerar a sua condição de nação subdesenvolvida. Segundo Pochmann, o

---

<sup>31</sup> Ver descrição no livro Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania, p.127.

Brasil mesmo tendo avançado no processo de industrialização durante o século XX, o país não conseguiu superar as características do subdesenvolvimento<sup>32</sup>. Compreender a pobreza como um fenômeno estrutural e decorrente do processo histórico no desenvolvimento do capitalismo, permite perceber que a pobreza não é apenas uma situação de insuficiência de renda. Conforme Walquiria Leão Rego, no que diz respeito ao caso brasileiro a pobreza, de modo geral, tem cor: é mulata, negra. O que estruturalmente nos remete à experiência da escravidão consolidada por trezentos anos no Brasil.

Segundo Rego/Pinzani, no caso do Programa Bolsa Família, a transferência de renda ao beneficiário do programa permite uma renda monetária regular que, desencadeia processos de autonomia individual e a um conjunto de capacidades como a dignidade, liberdade e cidadania (REGO/PINZANI, 2013). Para os autores, vale lembrar que o a Transferência de Renda representa o principal componente da Política Social no Brasil. Conforme colocam:

Políticas sociais não devem ser comparadas a meros atos de caridade pública. Elas são instrumentos para promover autonomia individual e criar um senso de comunidade, em uma palavra: elas são instrumentos de cidadania, pois visam proteger o status de uma pessoa como membro de uma comunidade (REGO/PINZANI, 2013, p.79).

Nesse sentido, a transferência de renda caracterizou uma ruptura com a trajetória da política social brasileira, pois é voltada para a concessão de benefícios para indivíduos que perderam a capacidade produtiva. Conclui-se que a transferência condicionada de renda passa a representar uma importante ferramenta de inclusão na atualidade da Política Social Brasileira, onde o principal objetivo é garantir a participação de sujeitos livres e autônomos em que, a renda monetária potencialize a promoção de cidadania.

O Programa Bolsa Família utiliza quatro estratos definidos a partir de renda domiciliar *per capita*<sup>33</sup>:

Extremamente Pobres – famílias com renda inferior a R\$ 70,00 reais;  
 Pobres – renda maior ou igual a R\$ 70, 00 reais e inferior a R\$ a 140,00;  
 Vulneráveis – renda maior ou igual a R\$ 140,00 reais e menor que R\$ 560,00 reais;  
 Não Pobres – renda maior ou igual a R\$ 560,00 reais. ( Dados obtidos, pelo IPEA, 2013).

<sup>32</sup> Segundo Márcio Pochmann, a diferença entre os países do centro do capitalismo e aqueles do que ele chama de países da periferia do capitalismo, ou seja, subdesenvolvidos é que, na periferia houve dificuldades e problemas para completar o ciclo de desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social. Embora tivesse avanços a partir de 30, o Brasil não conseguiu combinar o crescimento econômico promovido pela industrialização, com a construção de uma distribuição de renda mais justa e democrática, contribuindo para potencialização do ciclo de pobreza.

<sup>33</sup> A renda domiciliar *per capita* é a soma de todos os rendimentos dos moradores de um domicílio dividida pelo número de moradores (IPEA, 2013, p.142).

Os avanços, contra a diminuição da pobreza, tem sido positivos, conforme dados da IPEA. De acordo com IPEA, a extrema pobreza teve queda de 8,0% para pouco mais de 3,0%. Já a pobreza recuou em 16,0% para 6,0%<sup>34</sup>. Em 2011, o Programa Bolsa Família atingiu uma cobertura de 80,0% dos indivíduos extremamente pobres, indicando seu forte grau de focalização (IPEA, 2013).

Os índices de extrema pobreza e de pobreza somados caíram de 23,9% para 9,6% da população (IPEA, 2013). É inegável o avanço na luta contra a pobreza, porém o problema é mais complexo. A ideia de que a articulação de políticas que visam estimular o desenvolvimento humano esbarra na falta de consenso no desenho das políticas sociais no Brasil. Há aqueles que no debate defendem a ideia da responsabilização familiar pela pobreza, uma vez que enfatizam que os indivíduos acabam torando-se potencialmente dependentes do Estado (BICHIR, 2010). Nessa perspectiva, as famílias deveriam ser responsáveis em buscar uma saída para a superação da pobreza.

Já o governo Lula, e claro o Programa Bolsa Família, tem vindo contra essa concepção, acreditando ser a pobreza um fenômeno estrutural ligado à economia e à sociedade (BICHIR, 2010). Nesse caso, o Programa Bolsa Família se insere na perspectiva que para combatê-las, articulando ações que possibilitem a emancipação dos pobres de forma coordenada.

#### 4.3 O PBF NO RIO GRANDE DO SUL

Os resultados do Programa Bolsa Família são uma evidência da importância da intervenção governamental, através de políticas redistributivas, para garantir a sobrevivência humana mínima. No Rio Grande Sul, entre os anos de 2004 e 2010, cerca de 453 mil famílias foram beneficiadas com o programa. No mesmo período a porcentagem de pessoas em situação de pobreza reduziu de 11,42% para 6,37%. No recorte temporal deste trabalho, o Rio Grande do Sul era o nono Estado em beneficiários do PBF. Este dado demonstra que apesar do Estado ser uma das unidades federativas que mais contribuem com o PIB – em 2010 era o 4 no ranking, contribuindo com 6,7% -, apresentar alto índice de desenvolvimento humano (0,746 conforme PNUD) ainda tem uma parcela da população necessitando de auxílio governamental para suas necessidades básicas.

---

<sup>34</sup> Dados considerados entre 2003 e 2011.

As seções seguintes têm o objetivo de descrever o cenário socioeconômico do RS no período em estudo e os beneficiários do PBF, e, posteriormente, analisar essa relação sugerida pelos dados. Os dados socioeconômicos do estado foram obtidos nos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2000 e 2010 e também junto à Fundação de Economia e Estatística (FEE). E as informações sobre o Programa Bolsa Família foram coletadas no site do Ministério do Desenvolvimento Social e no DataSus.

#### **4.3.1 As características socioeconômicas do Estado**

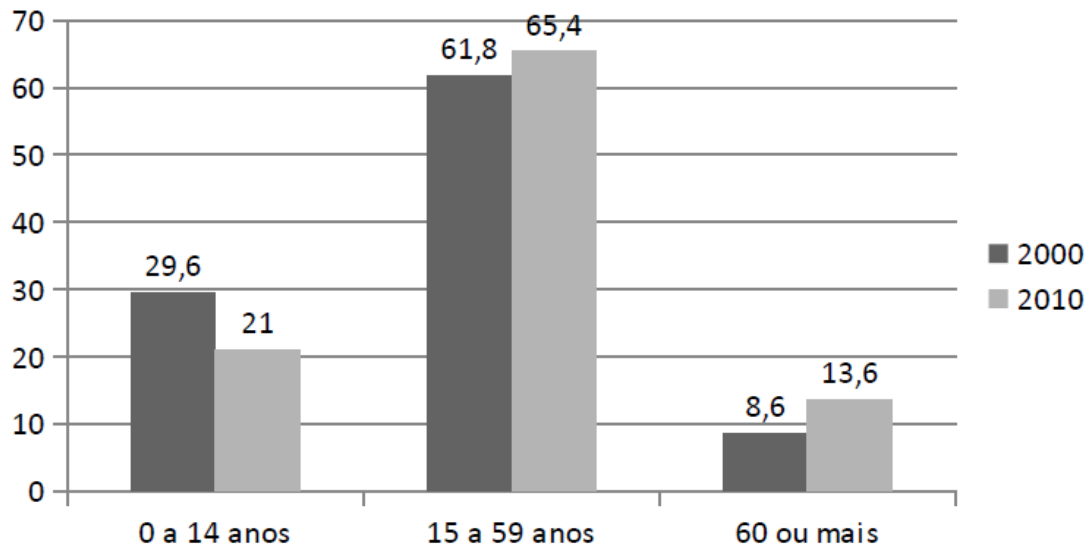
Conforme o IBGE em 2010, a população do Rio Grande do Sul era de 10 milhões e setecentos mil habitantes, distribuída 89,5% na zona urbana e apenas 10,5% vivendo na zona rural. Entre os anos de 2000 e 2010, a taxa de crescimento populacional, de acordo com o censo, foi de apenas 5,03%.

No que se refere ao sexo, no mesmo período, pouco se alterou. O estado concentra um número maior de mulheres (51,3%) em relação ao de homens (48,7%). A população de cor branca também predomina sobre as demais (preta, parda, indígena e amarela), contabilizando 83% dos residentes do Estado em 2010 e 86,6% em 2000.

No que diz respeito à idade, o Estado apresentou crescimento na faixa etária que corresponde à População Economicamente Ativa (PEA), mas também aumento no número de idosos entre 2000 e 2010, como pode ser observado no gráfico 1.



Gráfico 1 – Estrutura Etária do Rio Grande do Sul – 2000 e 2010



Fonte: Censo IBGE – 2000/2010

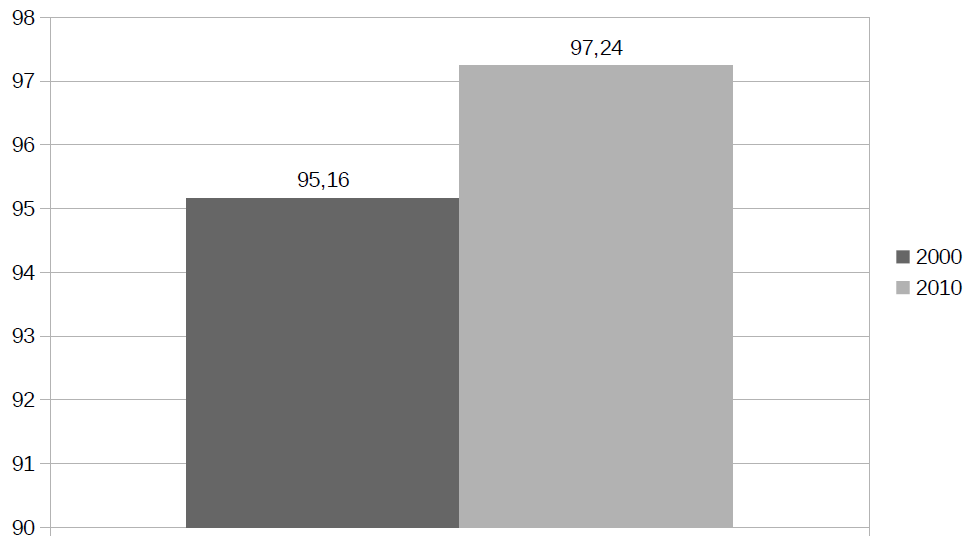
A pirâmide etária do Rio Grande do Sul, conforme podemos verificar no gráfico 1, apresenta queda nos índices de natalidade e de mortalidade. Entre 2000 e 2010, houve uma redução 8% na faixa etária de 0 a 14 anos. Em contrapartida, a faixa correspondente a 60 anos ou mais cresceu 5%. E a população, considerada economicamente ativa, entre 15 e 59 anos, teve um crescimento, no mesmo período, de 3,6%.

Na área da Educação o Rio Grande do Sul está entre os cinco Estados do país com o maior nível de escolaridade. Em 2010<sup>35</sup> o Estado tinha 95,5% da população acima de 15 anos alfabetizada. O Estado possui também um dos maiores percentuais de população adulta com curso fundamental, médio ou superior completo.

Com relação à frequência escolar, um dos indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano e uma das condicionalidades do Programa Bolsa Família, o gráfico 2 evidencia o esforço no cumprimento da lei federal, a LDB (9394/96), que exige frequência escolar mínima de 85%.

<sup>35</sup> Segundo a fonte: MEC/INEP.

Gráfico 2 - Frequência Escolar igual ou superior a 85% - crianças e adolescentes de 6 a 15 anos/ 2000 e 2010

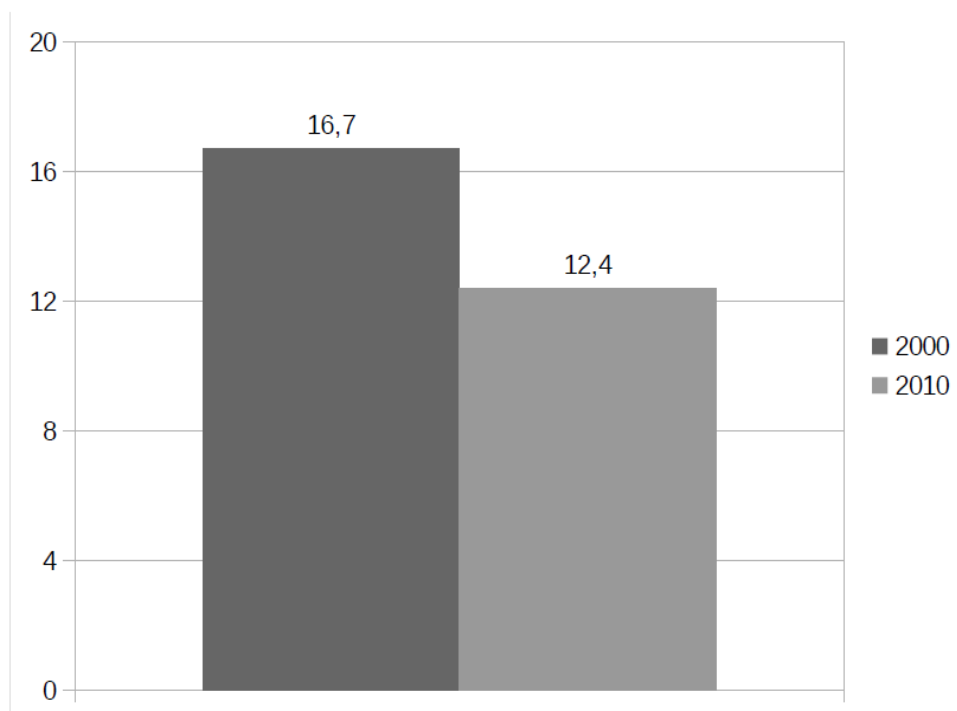


Fonte: Censo IBGE – 2000/2010

Em 2000, quatro anos após a promulgação da lei, 95% das crianças e adolescentes (6 a 15 anos) apresentavam frequência escolar conforme as diretrizes da lei. Em 2010, essa porcentagem havia crescido 2 pontos percentuais (97,24%), como pode ser observado no gráfico 2. Em contrapartida, o Rio Grande do Sul não conseguiu alcançar elevada porcentagem de crianças em idade pré-escolar (4 e 5 anos) na escola. Em 2010 58% das crianças nesta faixa etária estavam frequentando a pré-escola, distanciando da meta prevista no Plano Nacional de Educação (PNE-2001), fixada em 80%.

Na área da Saúde, a expectativa de vida é um importante indicador das condições socioeconômicas, pois está intimamente relacionada com o acesso ao sistema de saúde local e a adequação deste em responder às necessidades da população. No Rio Grande do Sul, segundo os dados do IBGE, em 2010 a expectativa média de vida ao nascer para ambos os sexos atingiu 75,7 anos. Em 2002 era de 73,14 anos. Outro indicador fundamental para avaliação da saúde é a mortalidade infantil. No gráfico 3 pode-se observar que o Rio Grande do Sul ainda apresentava, em 2000 e 2010, taxas acima do considerado aceitável pela Organização Mundial da Saúde; mas tendência à redução gradativa da mortalidade no Estado.

Gráfico 3 - Mortalidade Infantil até 1 ano (mortes por 1000 nascidos vivos)



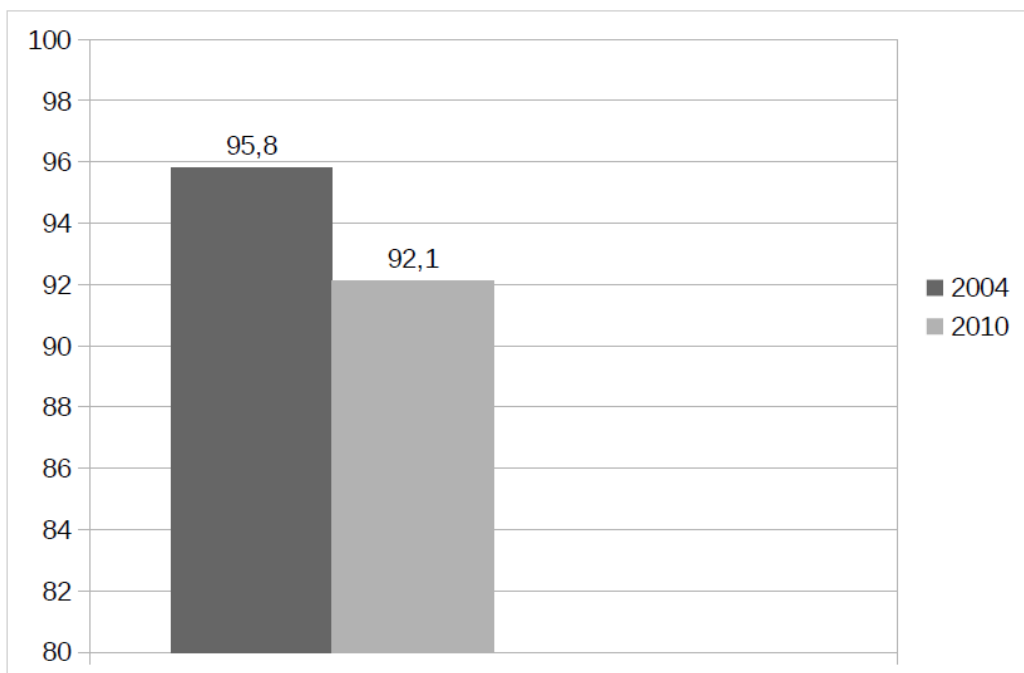
Fonte: censo IBGE 2000/2010

Entre 2000 e 2010 a mortalidade infantil<sup>36</sup> reduziu 25%. Entre 1000 nascidos vivos, 16 morriam. Em 10 anos esse número caiu para 12. Em 2015 o Rio Grande do Sul atingiu a menor taxa da história do Estado, apresentando um coeficiente de 10,1 e alcançou o patamar aceitável da OMS. No Brasil, segundo o IBGE, a taxa em 2000 era de 29,7 e em 2010, 15,6. Muito desse avanço na redução da mortalidade infantil, de acordo com o relatório da UNICEF/2013, foi creditado a políticas de assistência social, como o Programa Bolsa Família.

Outro ponto significativo no âmbito da saúde e um aliado no combate à mortalidade infantil refere-se ao acompanhamento de vacinação infantil, também uma das condicionalidades do PBF. No gráfico 4 o Rio Grande do Sul apresenta uma queda na porcentagem de crianças vacinadas comparados os anos de 2004 e 2010.

<sup>36</sup> O coeficiente de Mortalidade Infantil (CMI) é definido pelo número de óbitos de crianças ocorridos antes de completar um ano de idade, para cada mil nascimentos, durante o período de um ano.

Gráfico 4 - % crianças vacinadas na faixa etária recomendada – tetravalente

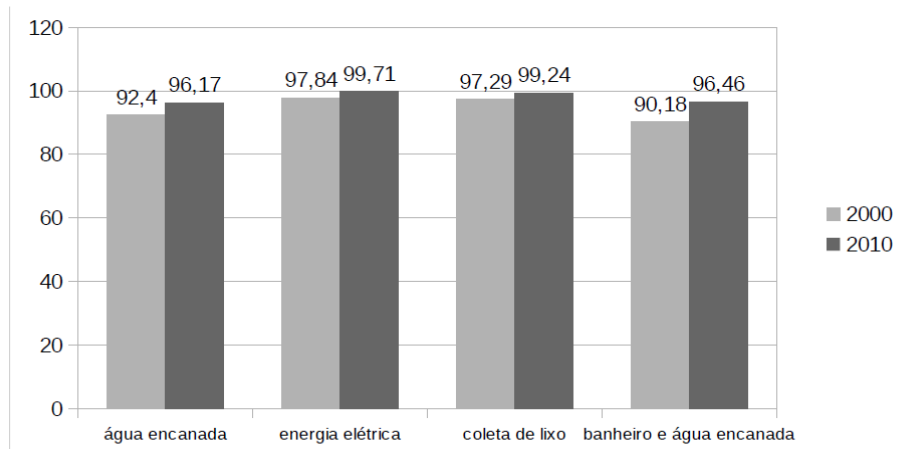


Fonte: Ministério da Saúde

O declínio da porcentagem de crianças vacinadas em 2010 (92,1%) com relação a 2004 (95,8%).

No que tange as questões socioeconômicas, outro aspecto importante é habitação. Segundo o IPEA, são consideradas habitações precárias, aquelas que possuem um número elevado de conviventes em espaço pequeno, domicílios improvisados, cômodos cedidos ou alugados e toda deficiência estrutural como: rede de esgoto, coleta de lixo, energia elétrica etc.. Neste último critério, o Rio Grande do Sul, ao longo da década de 2000 apresentou crescimento, como pode ser observado no gráfico 5 (Fonte: IBGE 2000 a 2010).

Gráfico 5 – % da população em domicílios com infraestrutura de água encanada, energia elétrica, coleta de lixo e banheiro/água encanada

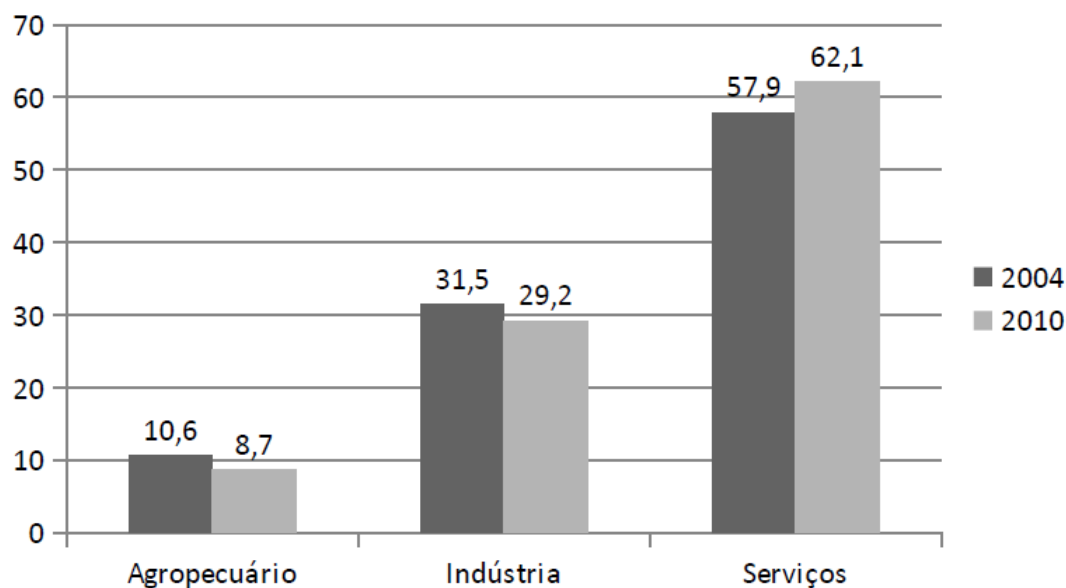


Fonte: Censo IBGE 2000-2010

O Rio Grande do Sul é um dos estados brasileiros com menor déficit habitacional. Em 2012 era de 4,8%, quase metade da média brasileira (8,5%). Esta realidade também se evidencia na infraestrutura dos domicílios. O Estado, conforme dados da PNAD, é o que apresenta maior capacidade de atender seus moradores com água encanada, energia elétrica e coleta de lixo. O gráfico 5 apresenta porcentagem alta e evolução do atendimento dessas demandas à população, com cobertura em 2010 de mais de 95% dos habitantes do Estado. Por outro lado, apresenta, assim como outras unidades da federação, dificuldades em oferecer serviços de esgotamento sanitário. Os dados da PNAD revelam que em 2010 apenas 24% dos domicílios possuíam acesso à rede coletora de esgoto.

Concernente à questão econômica, entre os anos de 2004 e 2010 o estado do Rio Grande do Sul manteve-se entre a quarta e quinta posição no ranking econômico brasileiro, com uma contribuição média no PIB nacional de 6,3%. Em 2004 o PIB gaúcho obteve um crescimento de 3,6% e em 2010 a taxa quase duplicou, chegando a 6,7%. Embora a indústria e a agropecuária tenham um peso importante na economia, é o setor de serviços que apresenta maior participação no Valor Adicionado Bruto do Estado, como pode ser verificado no gráfico 6.

Gráfico 6 – Contribuição dos setores da economia no PIB gaúcho - 2004 e 2010

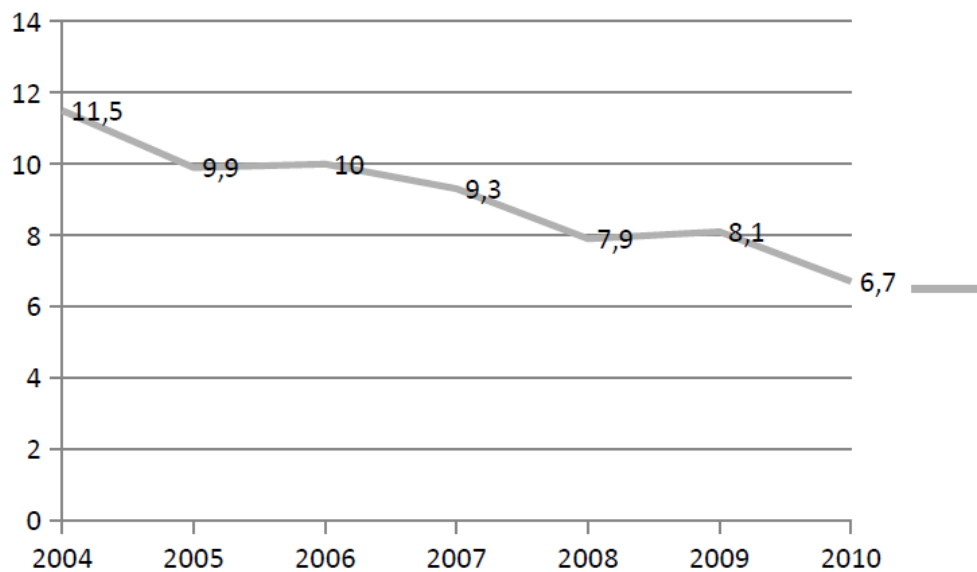


Fonte: FEE

A queda da contribuição dos dois primeiros setores agropecuário (-1,3%) e indústria (-2,3%) refletiu em um aumento de 4,2% da contribuição do setor de serviços no PIB do Estado. Este dado revela fragilidade na economia, pois a expansão nesse setor tem sido em atividades de baixos salários e de menor potencial de desenvolvimento tecnológico, segundo Vanessa Lugli (2015).

No que se refere ao dinamismo do mercado de trabalho, de 2002 a 2010, conforme dados do MTE/Caged e Rais, houve crescimento na taxa de empregos no Estado, com variação anual de 2,3% a 5,4%, totalizando em 2010 2,8 milhões de trabalhadores com emprego formal. Em contrapartida a taxa de desemprego apresentou elevada redução, como pode ser observado no gráfico 7.

Gráfico 7 - Desemprego entre 2004 e 2010

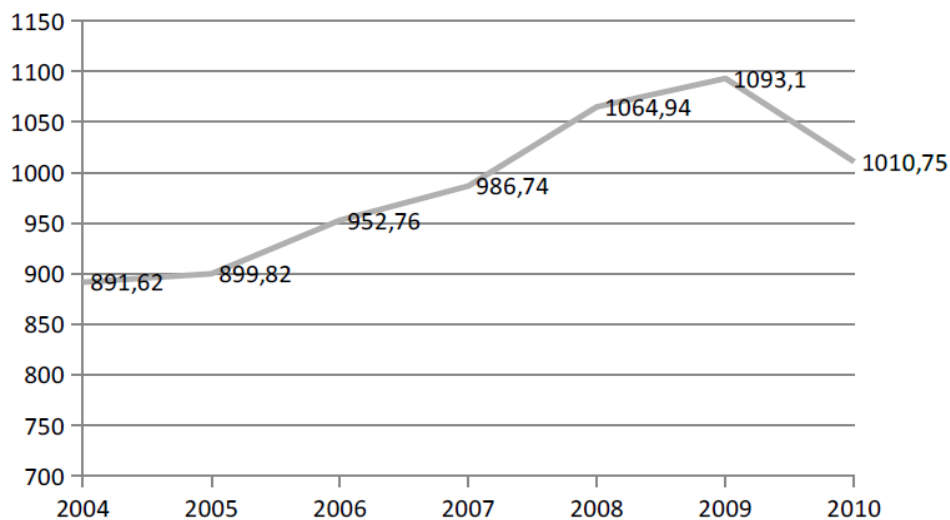


Fonte: MTE/Caged e Rais

A trajetória descendente do desemprego, visualizada no gráfico 7, de acordo com o estudo Estados Brasileiros da Fundação Perseu Abramo/2014, atesta a valorização do fator trabalho e os fortes investimentos públicos e privados no Estado. Entre os anos de 2004 e 2010 houve uma redução de 4,8 pontos percentuais.

Os dados do gráfico 8 mostram que não foi somente o emprego que aumentou no Estado. A renda também apresentou crescimento, considerado, conforme a Fundação Perseu Abramo (2014, p. 38), uma das evidências da melhoria das condições socioeconômicas.

Gráfico 8 - Renda domiciliar per capita/Rio Grande do Sul



Fonte: FEE e IBGE (2010)

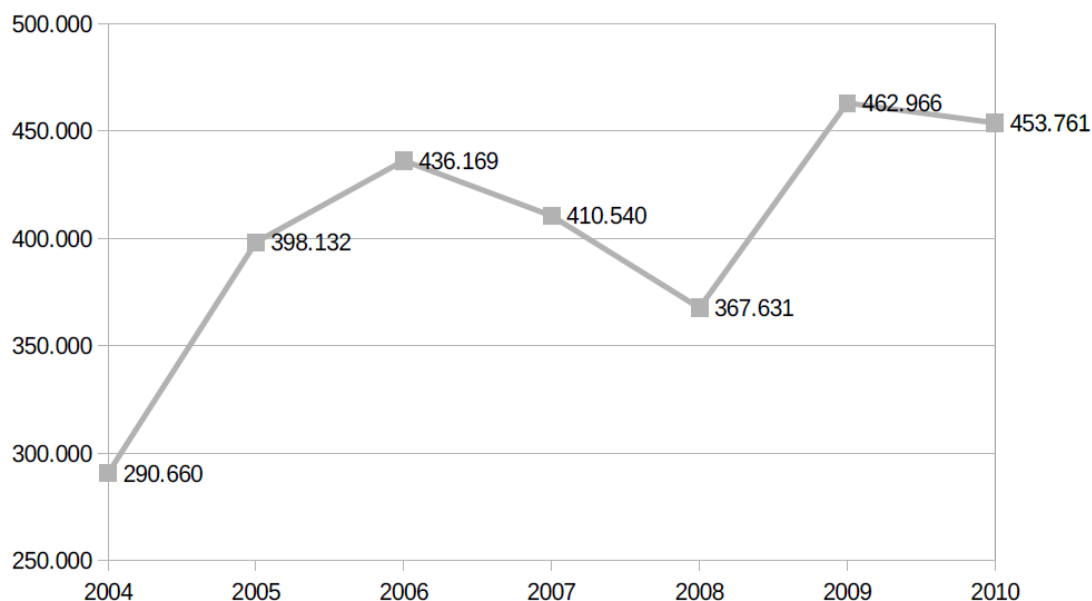
Entre 2004 e 2010 a renda domiciliar per capita teve um aumento de 13,4%. De 891,62 foi para 1010,75. Mas ficou distante da meta proposta pela Agenda 2020/RS, que se baseia em necessidades de educação, saúde, transporte, moradia e lazer para sua mensuração. Em 2004 a meta era de R\$ 1783,24 e 2010, R\$2189,00.

#### 4.3.2 Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família no RS

Segundo dados do MDS, no Rio Grande do Sul, entre o total de domicílios apurados pelo Censo de 2010, 12,7% das famílias eram atendidas pelo Programa Bolsa Família. De 2004 a 2010 houve uma crescente nesse atendimento, com algumas oscilações, como pode ser verificado no gráfico 9.



Gráfico 9 – Número de beneficiários do Programa Bolsa Família no RS -2004 a 2010



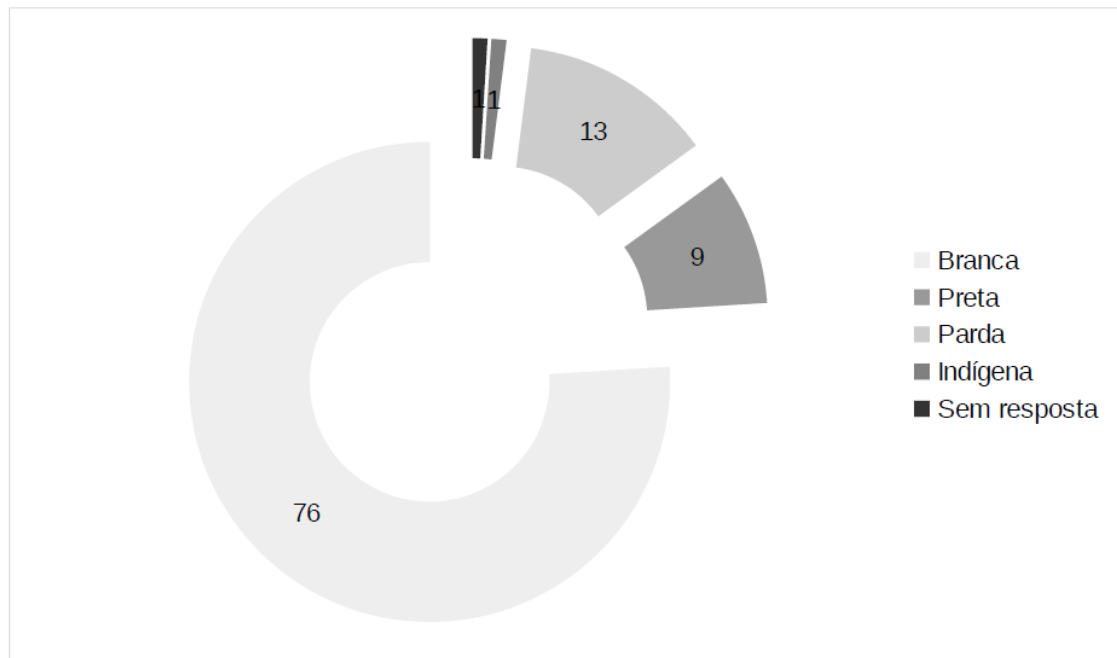
Fonte: MDS

Observando os dados de 2004 e 2010, percebe-se um aumento de 56% do número de beneficiados no Estado. Progressivamente, tem-se uma redução na taxa de pobreza no Estado. Em 2004 11,4% da população era considerada pobre. Em 2010 a população pobre do Rio Grande do Sul representava 6,4% da população total.

Seguindo a tendência nacional, as mulheres são as maiores beneficiárias do PBF no Estado, representando 56,8% em 2010. E o arranjo familiar também repete o padrão nacional, especialmente nos dois principais arranjos: monoparental feminino e casal com filhos. 38,5% das famílias são monoparental feminina e 35,5% são de casal com filhos.

Quanto à cor/raça, o Rio Grande do Sul se diferencia da média nacional. Enquanto no Brasil a percentagem de beneficiários da cor/raça parda e negra é de 73,7%, no Estado essa percentagem se mostra infinitamente menor, como pode ser vista no gráfico 10.

Gráfico 10 - % da população por cor/raça beneficiada pelo PBF

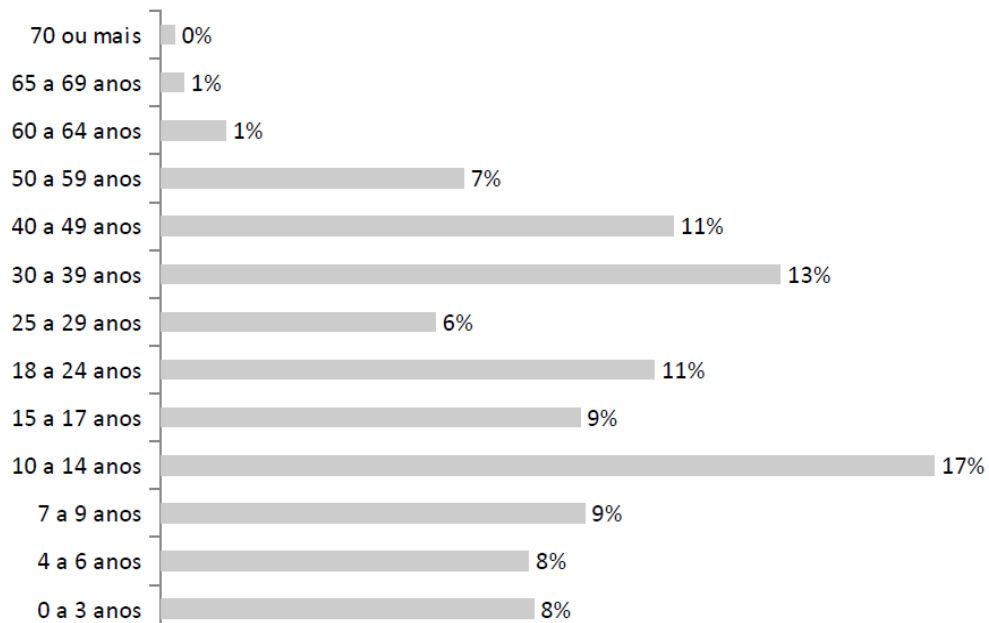


Fonte: MDS de 2014

Ressalta-se que 76% dos beneficiários do PBF no Rio Grande do Sul<sup>37</sup> se declararam brancos. É um número expressivo, visto que as estatísticas nacionais apresentam essa porcentagem para não brancos. Mas isso se deve ao fato das imigrações europeias ao Estado do Rio Grande do Sul no final do século XIX e início do século XX. Com relação à faixa etária, o Estado apresenta uma relativa homogeneidade na distribuição dos beneficiários entre as classes de idade, com maior número nas faixas entre 10 -14 anos e 30-39 anos, como pode ser verificado no gráfico 11.

<sup>37</sup> Por não haver dados anteriores sobre cor/raça no MDS, ressalta-se que esses dados são do ano de 2014.

Gráfico 11 - % dos beneficiários do PBF conforme faixas etárias

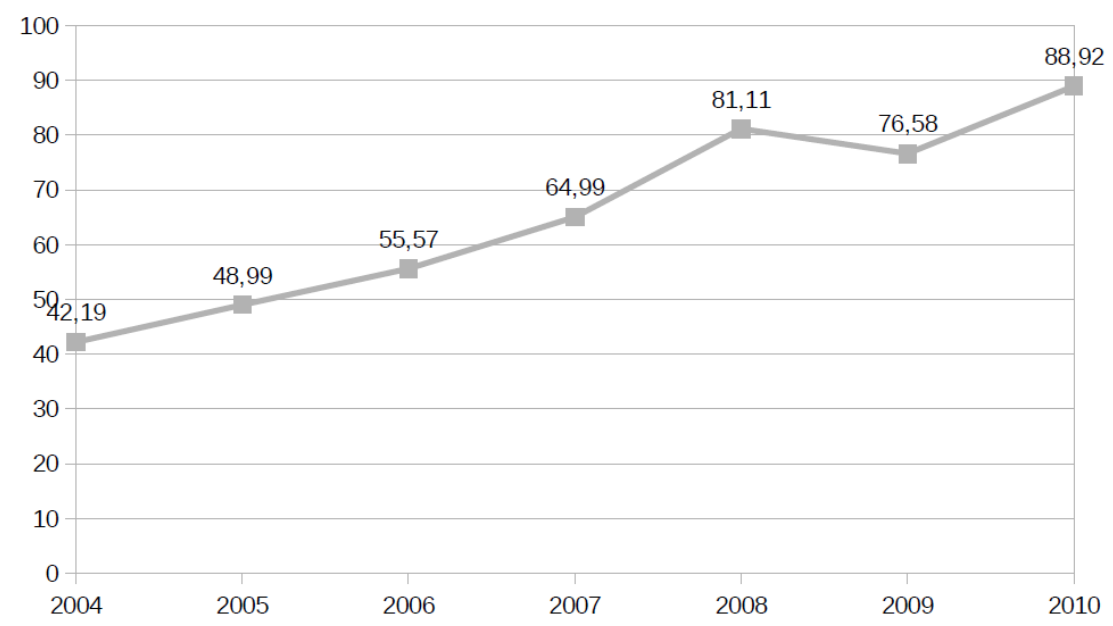


Fonte: MDS

O gráfico 11, da pirâmide etária, permite visualizar a importância das condicionalidades de saúde e educação do PBF, já que a maioria dos beneficiários é de crianças e adolescentes, contabilizando 51% entre zero e 17 anos. Outro dado relevante do gráfico é a quantidade de pessoas pertencentes ao grupo da População Economicamente Ativa (PEA), entre 15 e 60 anos (57%), necessitando de auxílio governamental para as necessidades básicas. Esta situação se explica, em parte, pela baixa escolaridade dos beneficiários que resulta, conseqüentemente, em empregos precários ou desemprego. A maioria dos beneficiários do Programa no Rio Grande do Sul, em 2010, 54,2% declarou ter ensino fundamental incompleto.

No que se refere ao valor médio do benefício, entre 2004 e 2010, houve um crescimento contínuo, registrando apenas uma redução em 2009. O gráfico 12 permite visualizar essa evolução.

Gráfico 12 – Valor médio do Benefício em reais



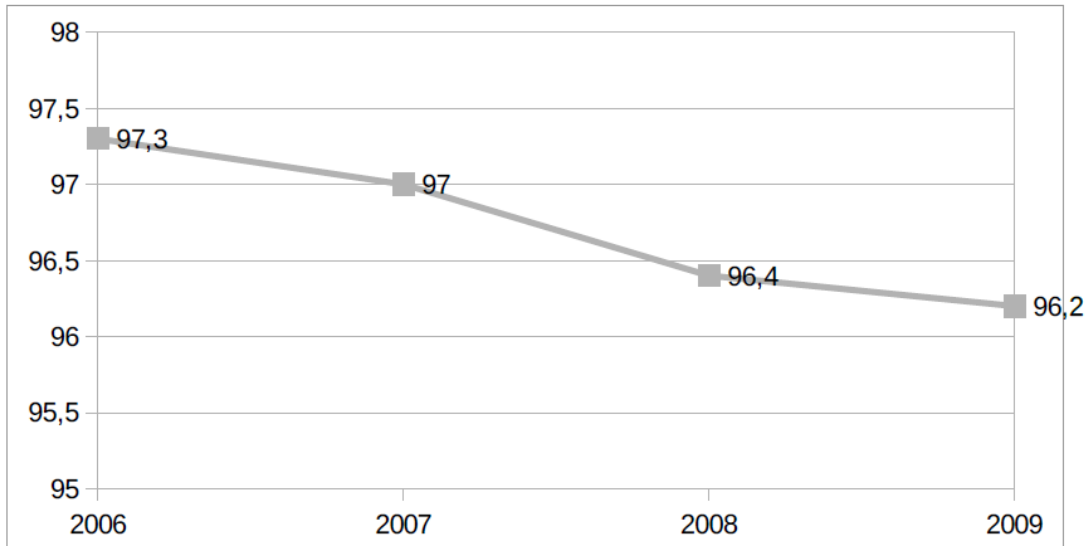
Fonte: MDS- Matriz de Informações Sociais 2010

O valor médio do benefício apresentou um crescimento de 110% no período analisado, saindo de R\$ 42,19 em 2004 para R\$ 88,92 em 2010. E representou, em média, nesse intervalo de tempo, 8,7% da renda média mensal per capita no Rio Grande do Sul. O volume de recursos distribuídos entre 2004 e 2010 apresentou evolução crescente e foi da ordem de R\$ 216,13 milhões em 2004 e R\$ 529,188 milhões, em 2010.

Estas famílias estão predominantemente na zona urbana, cerca de 78% em 2010, e vivem em situação de precariedade. O acesso a serviços públicos é um indicativo de vulnerabilidade. Como apresentado no gráfico 5, uma média de 96% da população em geral no Rio Grande do Sul, em 2010, tinha acesso a água encanada, coleta de lixo e energia elétrica, ao passo que 83% população beneficiária do PBF tinha acesso a água encanada, 73% a energia elétrica e 71% a coleta de lixo. E no Estado apenas 52,5% dos domicílios do PBF tinham simultaneamente água pela rede pública, coleta de lixo, escoamento sanitário adequado e energia elétrica.

Quanto às condicionalidades, que representam compromissos assumidos pelas famílias beneficiadas para a continuidade do benefício, observa-se, conforme os dados do MDS, uma frequência de mais de 90%. Em relação à educação, o gráfico 13 apresenta a frequência mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos.

Gráfico 13 – % da frequência mínima escolar de 85% – alunos beneficiados entre 6 e 15 anos.



Fonte: MDS (Relatório condicionalidades 2010).

Apesar de ter havido uma redução da frequência mínima escolar entre os estudantes atendidos pelo PBF, verifica-se uma média de 97% entre 2006 e 2009 de beneficiários cumprindo a condicionalidade, muito semelhante aos dados da população estudantil gaúcha em 2010, que registrou 97,24% de alunos com frequência mínima de 85%.

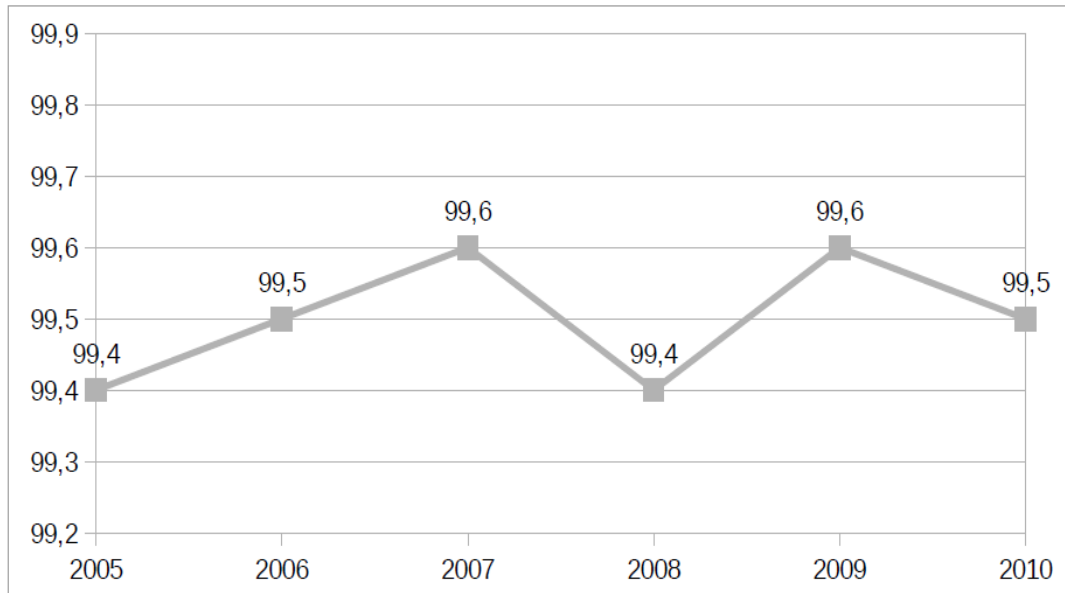
Nessa direção, os dados de Isabel Rückert e Maria Rabelo (2013) confirmam que quase a totalidade de crianças e jovens acompanhados cumpriram o compromisso da frequência escolar.

No Rio Grande do Sul, as informações sobre o acompanhamento das condicionalidades da educação evidenciaram que havia 639 mil crianças e adolescentes neste perfil em novembro de 2006. Deste total foram acompanhadas 65,5 % e, destas, a frequência escolar foi igual ou superior a 85% para 97% das crianças e adolescentes. Em novembro de 2009, este percentual de acompanhamento escolar aumentou para 90,7% e cumpriram com a frequência escolar quase a totalidade dos alunos acompanhados, 98,6%. (RÜCKERT; RABELO, 2013:23).

O acompanhamento das condicionalidades na saúde, assim como na educação, ainda não cobre 100% dos beneficiados. Mas esta porcentagem tem aumentado gradativamente ano a ano. Em 2005, 34,5% das famílias eram acompanhadas. Em 2010, 60,9%, o que representou um crescimento de 76%. Conforme Rückert e Rabelo (2013), os aspectos mais significativos no âmbito da saúde referem-se à vacinação e ao estado nutricional. No que diz respeito à

primeira, quase a totalidade das crianças acompanhadas foram vacinadas entre 2005 e 2010, conforme dados do gráfico 14.

Gráfico 14 - % de crianças beneficiadas acompanhadas com vacinação em dia

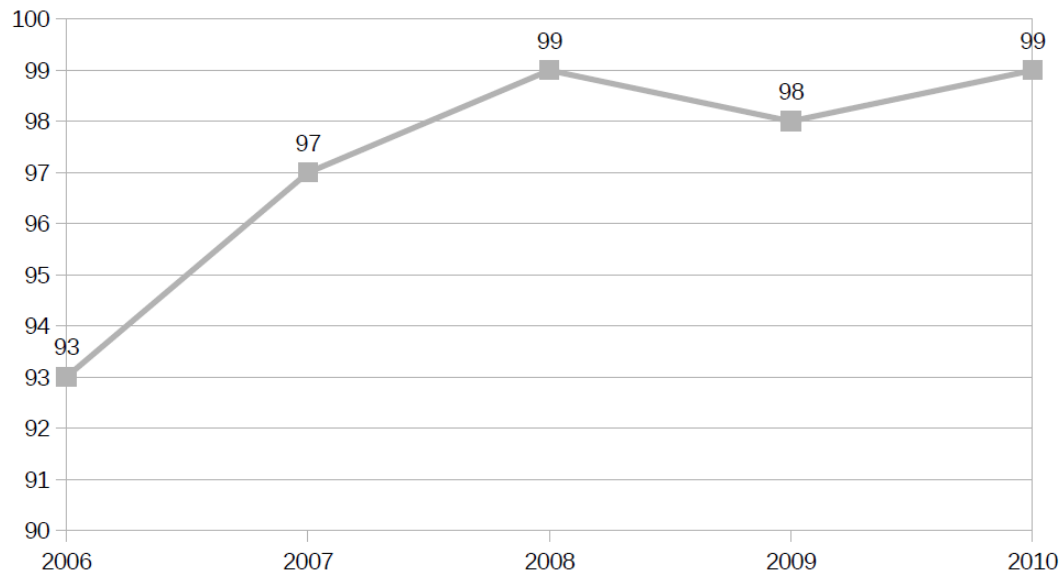


Fonte: DataSus – 2011

O gráfico acima sugere a eficácia e eficiência da condicionalidade – vacinação. Entre 2005 e 2010 mais de 99% das crianças acompanhadas que recebem o benefício cumpriram a exigência, superando a porcentagem da população do Estado na faixa etária recomendada para vacinação, como pode ser conferido no gráfico 4. Este dado conseqüentemente impactou na redução da mortalidade infantil no Rio Grande do Sul, observada no gráfico 3.

Outra importante condicionalidade do Programa é o pré-natal. E, segundo o MDS, as gestantes beneficiadas têm em média 1,5 consultas a mais do que as grávidas não beneficiárias com o mesmo perfil socioeconômico (MDS, 2012- apud Rückert e Rabelo, 2013:19). O gráfico 4 mostra o empenho no cumprimento da obrigatoriedade.

Gráfico 15- % de gestantes do PBF com pré-natal em dia



Fonte: DataSus

Em 2006 93% das gestantes beneficiárias do PBF acompanhadas estavam com o pré-natal em dia. Já em 2010 essa porcentagem chegou à quase totalidade (99%), sugerindo, mais uma vez, a importância das condicionalidades para a melhoria de vida dos beneficiários.

#### 4.3.3 A realidade em números: mensurando o impacto do PBF na redução da pobreza

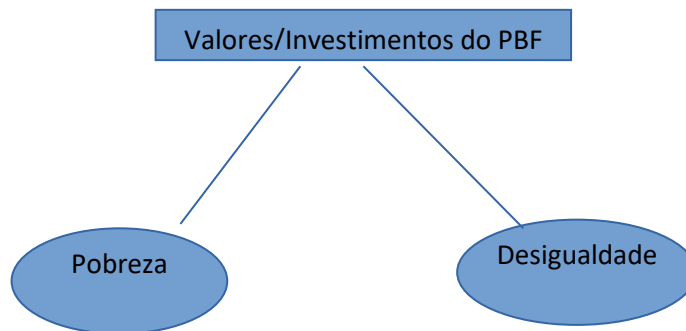
Estudos têm evidenciado o impacto do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade no país, de um modo geral, e nos estados e municipalidades mais especificamente. O comportamento dos dados, como pode ser observado no quadro 1, sugerem esta relação no Rio Grande do Sul – o investimento em transferência de renda a uma população focalizada influenciando na situação de pobreza e desigualdade dos e entre os cidadãos.

Quadro 1 – Comportamento das variáveis % de pobreza, valores investidos no PBF e índice de Gini

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Valores em milhões R\$	147172671,00	234033557,00	290873006,00	320167620,00	357820394,00	425434593,00	484177081,00
% Pobreza	11,42	10,78	8,45	8,25	6,4	5,54	6,37
Gini	0.526	0.518	0.513	0.503	0.502	0.497	0.472

Fonte: MDS

Analisando o quadro 1, que apresenta uma série longitudinal de 2004 a 2010 do comportamento das variáveis % de pobreza, valores investidos no PBF e índice de Gini, verifica-se que à medida o volume de valores repassados ao Programa sobe diminui a taxa de pobreza e o Índice de Gini. Os dados sugerem uma possível relação, que será testada através do modelo de regressão linear simples, a partir de quatro aspectos: 1) se existe associação entre as variáveis; 2) a força dessa associação; 3) % da influência da variável independente sobre a variação da variável dependente e 4) significância a partir do teste F e p-valor.



No que diz respeito à variável valores/investimentos do PBF verificou-se tanto a relação com a variação da taxa de pobreza como com o índice de Gini, que mensura a desigualdade. Constatou-se que a queda nos índices de pobreza e de Gini podem ser explicados pelo aumento dos investimentos do Programa. Abaixo algumas estatísticas importantes que comprovam essa relação.

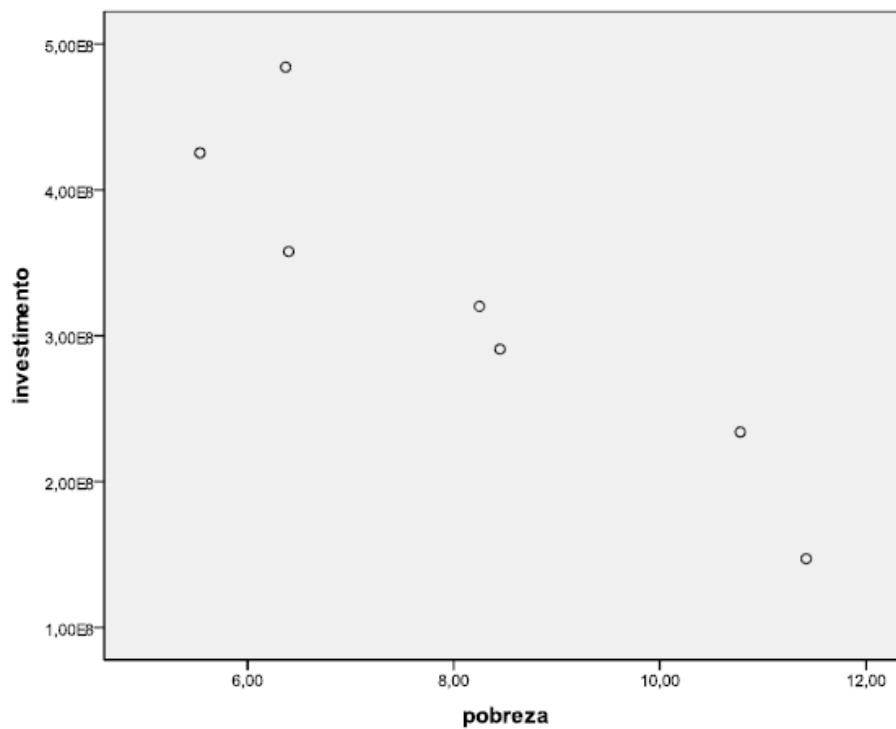
Uma estatística importante no modelo de regressão é o coeficiente de determinação ( $R^2$ ), que é uma medida de aderência dos dados em torno da reta de regressão e é usualmente interpretada como a proporção da variância na variável dependente explicada pela variação das variáveis independentes (Filho et al, 2011). A estatística apontou que 86% da variação da taxa de pobreza pode ser explicada pela variação dos investimentos no PBF e no, que se refere



ao comportamento do índice de Gini, 90% explica-se pela variação do volume de investimentos.

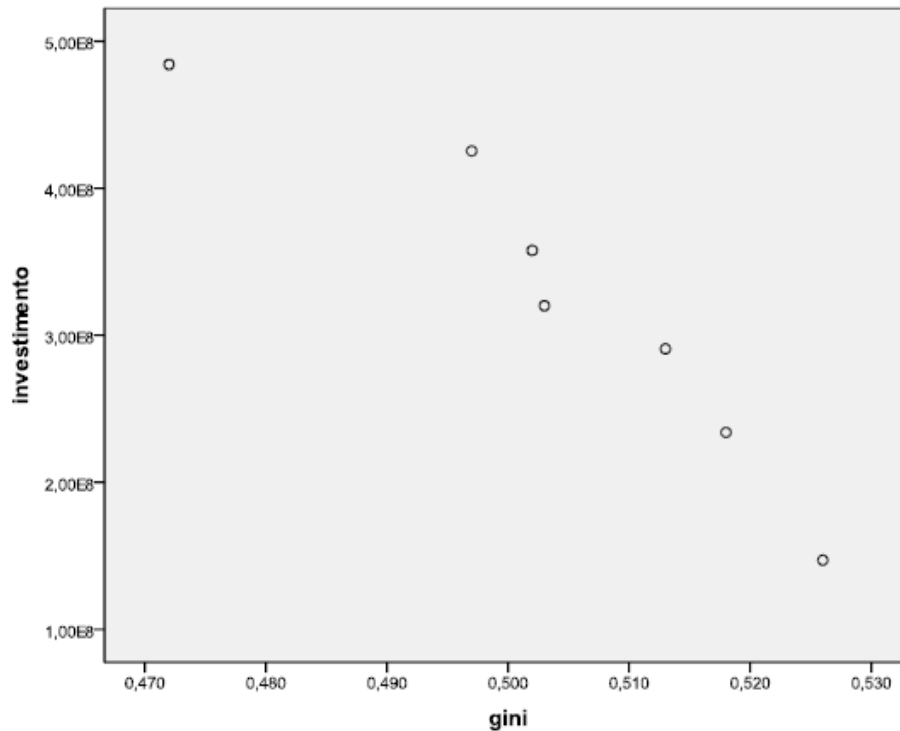
Observando também a correlação de Pearson, verifica-se uma correlação forte e indiretamente proporcional entre as variáveis. Ou seja, à medida que aumenta o volume de investimento reduz a taxa de pobreza e o índice de Gini. Os gráficos 15 e 16 evidenciam a distribuição negativa.

Gráfico 16 – Dispersão das Variáveis Investimento e Pobreza



R= -0,93 p-valor: 0,003

Gráfico 17 – Dispersão das variáveis investimento e Índice de Gini



R= - 0,95 p-valor: 0,001

Uma segunda estatística importante é a análise de variância (ANOVA), que testa a significância da regressão, estudando o comportamento das variações no modelo. Esta análise apresenta como ponto principal o teste F; que tem como objetivo verificar se há ou não regressão linear entre as variáveis e a significância do modelo através do p-valor. O teste F (31,31) foi significativo a  $p = 0.003$  para a análise entre investimentos no PBF e pobreza. O teste F (46,49) também apresentou significância a  $p = 0.001$  para investimentos e índice de Gini.

Conforme nos apresentam os resultados, a medida que aumenta o volume gastos com os beneficiários do programa Bolsa Família diminui os índices de pobreza e desigualdade no Estado do Rio Grande do Sul. Neste capítulo foi feito um esforço no sentido de se obter a partir dos dados informações que permitisse maior conhecimento a respeito da natureza da redução da pobreza e desigualdade no Estado. Com isso os modelos aqui aplicados tiveram com o objetivo de descrever o desempenho do programa Bolsa Família no Rio Grande do Sul.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo analisar o impacto do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade no Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2004 a 2010 que compreende o governo Lula. Assim como também, caracterizou-se cada período da política social no Brasil e, tivemos como ponto de partida o governo Vargas, passando pelo período do Regime Militar, governo FHC e governo Lula.

Pode-se dizer, conforme esse estudo nos mostra que, a estrutura da política social no Brasil, se manteve concentrada na emancipação da proteção social, no setor trabalhista até a promulgação da constituição de 1988. Ou seja, a política social de 1930 a 1988 esteve focada na garantia de salários e demais formas de representatividade dos interesses dos trabalhadores como: seguro desemprego, auxílio-doença e previdência social.

A constituição de 1988 foi o momento fundador para a redemocratização das políticas sociais no país. Como descrevemos no capítulo 2 intitulado “As políticas Sociais no Governo de Fernando Henrique Cardoso” vimos que a preocupação com a inclusão dos direitos sociais, foi uma das pautas centrais do processo de redemocratização do país nas décadas de oitenta e noventa. Mesmo considerando a situação adversa para as políticas sociais em um contexto neoliberal. Entretanto, o balanço das políticas sociais nesse período, pode-se analisar que a proteção social no governo FHC orientou-se por um sistema amplo de proteção social, contemplando tanto políticas universais quando iniciando os programas de focalização nos mais pobres. O programa “Bolsa-Escola” pode ser considerado a experiência piloto de transferência de renda diretas às famílias. Como podemos ver, em parte, muitas das ideias iniciadas no governo FHC em políticas sociais, foram aproveitadas pelo governo Lula.

Seguindo, analisamos que a política social, acaba na agenda do governo Lula, tendo destaque central. A recuperação do papel do Estado como princípio elementar para superar a pobreza e desigualdade teve destaque no governo Lula. Mostramos que a concepção neodesenvolvimentista no governo Lula ampliou o gasto social, possibilitando um mecanismo e um conjunto de ações sociais de proteção e promoção social fundamental para ampliação das melhorias distributivas de renda. O programa Bolsa Família é o destaque da política de ações que visa a combater, alavancar e criar as bases para a construção de uma nação economicamente e socialmente desenvolvida.

Partindo da concepção formulada por Castro (2012) de proteção social e promoção social, podemos dividir a política social brasileira em dois momentos. O primeiro momento é

o da afirmação da *proteção social*, voltado a garantir as vicissitudes que as circunstâncias de uma sociedade de mercado impõe, principalmente a proteção a área trabalhista como já mencionado. O segundo momento é, o de *promoção social*, que oferece instrumentos que garantem aos indivíduos uma elevação ao *status* de cidadãos. Essas políticas compreendem ações voltadas à igualdade de gênero e racial, assim como ao desenvolvimento de indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Diante do exposto, o programa Bolsa Família se insere na concepção proposta por Castro (2012) de *promoção social*, estimula-se por meio de política pública à expansão de bens e serviços como a escolarização e acesso à saúde como elementos que potencializam a capacidades dos indivíduos ou grupo social. É nesse sentido que o programa Bolsa Família concretizou uma ruptura com a trajetória da política social brasileira, pois o programa é voltado para a concessão de benefícios para indivíduos que perderam a capacidade produtiva. Conclui-se que a transferência condicionada de renda passa a representar uma importante ferramenta de inclusão na atualidade da Política Social Brasileira, onde o principal objetivo é garantir a participação de sujeitos livres e autônomos em que, a renda monetária potencialize a promoção de cidadania e o acesso de bens e serviços de qualidade.

No Rio Grande do Sul, conforme o acompanhamento dos beneficiários, de forma geral, os resultados nos indicam que ocorreram melhoras no período entre 2004 a 2010 nas áreas da saúde e educação. Principalmente, no que diz respeito à mortalidade infantil na área da saúde e frequência escolar na área da educação. Dessa forma, as condicionalidades do programa Bolsa Família traz a evidência de resultados positivos no Estado.

Um dos resultados mais significativos quanto às características dos beneficiários apresentou-se quanto à cor/raça. Nessa questão o Rio Grande do Sul se diferencia da média nacional. No Brasil a percentagem de beneficiários da cor/raça parda e negra é de 73,7%, no Estado essa percentagem se mostra infinitamente menor, 76% dos beneficiários do PBF no Rio Grande do Sul se declararam brancos.

Já no que tange a pobreza e desigualdade tivemos a pretensão de verificar a relação entre o PBF e a redução da pobreza, os resultados atingidos a partir do método procedimental estatístico: descritivo e inferencial e o modelo de regressão linear simples, apresentados nesse trabalho, constatou-se que a queda nos índices de pobreza e de Gini que podem ser explicados pelo aumento dos investimentos do Programa Bolsa Família no Rio Grande do Sul.

A avaliação do impacto que o Programa Bolsa Família desempenhou na redução da pobreza e desigualdade no Rio Grande do Sul nesse trabalho, corrobora para a afirmação de que os aportes crescentes de investimentos em transferência de renda focalizado nos mais

pobres têm gerado resultados importantes na diminuição da pobreza e desigualdade. Como já apresentado, a estatística revelou que 86% da variação da taxa de pobreza pode ser explicada pela variação dos investimentos no PBF e no, que se refere ao comportamento do índice de Gini, 90% explica-se pela variação do volume de investimentos. Isso demonstra a forte correlação entre as variáveis valor de investimentos associada à redução da pobreza e desigualdade.

Com isso, o trabalho conclui que, no Estado do Rio Grande do Sul, houve diminuição da desigualdade e pobreza, a partir da transferência de renda direcionado às famílias em condições de pobreza beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

Conclui-se que, a discussões aqui apresentadas contribuem para ampliar o debate sobre as políticas sociais e o Programa Bolsa Família. Por fim, a investigação de outros estudos das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, os programas na área da habitação, serviços da assistência social, segurança alimentar e nutricional, tem despertado outras análises, sobre o programa Bolsa Família. Contudo, tem muito por desvendar acerca da contribuição destas políticas para a melhoria das condições de vida dos segmentos mais vulneráveis da população brasileira. Esse estudo, sobre as políticas sociais e o programa Bolsa Família é apenas mais uma contribuição para o vasto estudo produzido no meio acadêmico no país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. As políticas sociais no governo Lula. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 89, p. 89-109, mar. 2011.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.91, p. 23-52, nov. 2011.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. (Coleção Tópicos ).

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na Berlinda? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 87, p. 115-129, jul. 2010.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1995.

BOITO, A Jr. **Sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical**. São Paulo: Unicamp, 1991.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **A cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

COBO, Barbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda**. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

DALSON FILHO et al. (2011). “O que fazer e o que não fazer com a regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de mínimos quadrados ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 44-99, 2011.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**. USP, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003.

GRISOTTI, Márcia; GELINSKI, C. Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. **Rev. Katál**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 210-219, jul./dez. 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Econ. soc.**, Campinas, v. 21, n. spe, p. 1011-1042, dez. 2012.

LICIO, Elaine; RENNÓ, Lucio; CASTRO, Henrique Carlos. Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 1, p.31-54. jun. 2009.

LUGLI, Vanessa. **Mudança estrutural e o setor de serviços no Brasil**. Campinas, SP, 2015.

MARQUES, R.M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: a política social no governo Lula. **Rev. Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun. 2007.

MCLELLAN, David. **As ideias de Marx**. São Paulo: Cultrix, 1975.

PAIVA.B. A.; MATTEI, L. Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p.175-194, jul./dez. 2009.

PFEIFER, Mariana. O "social" no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, dez. 2014.

POCHMANN, Marcio. **Proteção social na periferia do capitalismo**: considerações sobre o Brasil. São Paulo: Em Perspectiva, 2004.

PEREIRA, Potyara. **Política social**: temas e questões. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. Unesp, São Paulo, 2013.

RÉMOND, René. **O Século XX**: de 1914 aos nossos dias. 3. ed. São Paulo: Cultrix, 1974.

RENNO, Lúcio; CABELLO, Andrea. As bases do lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento?. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 25, n. 74, p. 39-60, out. 2010.

RUCKERT, Isabel; RABELO, Maria Mercades. O Programa Bolsa Família e a redução da pobreza. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 40, n. 4, p. 83-98, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 85, p. 83-102, nov. 2009.

SINGER, André. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 88, p. 89-11, dez. 2010.