

**LUCIANO FARIAS MEGA**

**MUDANÇAS CAUSADAS PELO PROGRAMA DE  
TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA, BOLSA FAMÍLIA,  
AOS BENEFICIÁRIOS DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR-  
RS.**

**Dissertação apresentada ao Curso de  
Serviço Social da Universidade Católica  
de Pelotas como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestrado em  
Política Social.**

**Orientadora: Dra. Helenara Silveira Fagundes**

**Pelotas  
2008**

**MUDANÇAS CAUSADAS PELO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA  
DIRETA DE RENDA, BOLSA FAMÍLIA, AOS BENEFICIÁRIOS DE  
SANTA VITÓRIA DO PALMAR-RS.**

**BANCA EXAMINADORA**

**Presidente e Orientador Profa. Dra. Helenara Silveira Fagundes**

**1º Examinador Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva – UCPel**

**2º Examinador Prof. Dr. Lúcio André de Oliveira Fernandes – UCPel**

**3º Examinador Prof. Dr. Mauro Augusto Burklet Del Pino – UFPel**

**Pelotas, 15 de Fevereiro de 2008**

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabalho aos milhões de pessoas que utilizam o dinheiro do Bolsa Família para viver.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar os agradecimentos pelo Governo Federal e pelo Presidente Lula, que até hoje foi o único brasileiro que recebeu meu voto para presidente por investir na formação das pessoas, pois se assim não fosse não teria condições materiais de estar entregando esta dissertação ao Programa de Mestrado em Política Social. Mesmo que o presidente não esteja fazendo o governo dos meus sonhos e mesmo que se diga que investir na educação não é mais do que a obrigação, o fato é que me servi desta Política Social para poder estudar outra, voltada a pessoas com situação ainda pior que a minha na classificação social.

Durante o Mestrado muita coisa mudou em minha vida, pessoas amadas ficaram mais distantes, como meu avô que deixou a realidade terrestre, e outras mais próximas. A que ficou com certeza mais próxima de mim foi minha companheira Desirée que hoje tem que me agüentar debaixo do mesmo teto, ainda mais quando nervoso por conta do término da dissertação. Desi te amo!

A meu Pai, José e minha Mãe Diana que não titubearam nem um minuto quando tive de tomar a decisão de me transferir de cidade e deixar o trabalho para voltar a viver em sua casa e assim cursar o Mestrado. A minha sogra Jeanine, que é na verdade uma amiga, por me dar sempre muita força, inclusive material, durante esta jornada.

A minha Orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dra. Helenara Silveira Fagundes, que soube ter a paciência necessária e orientar um militante social em um trabalho científico. Quero ressaltar que uma orientação compreensiva e ao mesmo tempo crítica, sabendo certamente o momento de colocá-las e percebendo principalmente o momento de não fazê-las é o que eu costumo chamar de orientação. Assim foi a relação com minha orientadora, uma relação de orientação sem que em nenhum momento houvesse qualquer tipo de imposição, apenas conversas francas e abertas, colocando as coisas bem claramente. Mais uma vez quero dizer que para mim isto é orientação e por isso te agradeço muito Helenara, pois sem que sem ti este trabalho não chegaria ao fim.

Ao demais membros da Banca por aceitarem participar deste momento tão importante para mim, Prof<sup>o</sup>. Lúcio André de Oliveira e Prof<sup>a</sup>. Vini Rabassa da Silva e especialmente ao Professor Mauro Del Pino, pois além de aceitar participar da banca ainda me ajudou na formulação do projeto que apresentei no processo de seleção do Mestrado. A todos meu muito obrigado.

Uma das maiores dificuldades de minha orientadora para comigo foi de me fazer escrever para a academia e não como em uma conversa de “bar”. Talvez esse seja um traço de

minha personalidade, pois muito discuti e discuto em bares com amigos que ajudaram a formar o que sou hoje. Por olhar para trás, e por gostar do que sou hoje, agradeço a meus amigos que ajudaram a formar meu habitus, minha consciência de classe e meu caráter: Raquel Moreira, Virgílio Porto, Fred Nunes, Neilo Vaz, Magda Santos, André Sena, Maria da Graça Souza, Cauê Canabarro, Luis Salcedo, Rafael Bacelo, Franchesca Fripp, Florismar Tomás e meu irmão Daniel Mega. A todos muito obrigado, pois este mestrado não começou a dois anos e sim no decorrer da minha vida da qual vocês todos não tem como estar dissociados.

Por fim agradeço a todos os que me ajudaram, mesmo que com a mais sutil demonstração de boa vontade, desde que verdadeira, meu muito obrigado!

*“Olha vou te dizer sinceramente. Melhorou tudo! Por uma coisa no caso quando eu, nos não recebia, passavam (seus filhos) 24 hora sem comerem, entendes? Tomavam café, tomavam no colégio por que dinheiro não tinha pra dá. Almoçar eles não almoçava por que eu não tinha quando chegavam do colégio. Então melhorou cem por cento. Depois de receber o bolsa família a guria não rodou nunca mais. Pra mim ta melhor. Ta mais alimentada, pode pegar os cadernos pra estudar. Por que naquela época não podia. Ia se alimentar de que jeito se não tinha né? Ia esforçar a mente de que jeito se não tava alimentada não tava nada. Agora que a gente recebe sim.”*

*BENEFICIÁRIA DO PBF, 52 ANOS.*

*“Melhorou muito, é uma ajuda. Os meus estudaram e nunca nem um caderno nunca ganharam no colégio nada. E agora todas as crianças, tanto aqui como pra fora na minha terra, em Rio Grande, que eu me criei lá trabalhando fazendo coisa pra vende e compra as coisa pra estuda e agora lá tudo ganham, as crianças as vezes eram tudo pobre e não tinham nem um calçado pra ir pro colégio iam de chinelinho de dedo. Agora não, agora já tem um tênis pra bota uma roupa melhor e tão ganhando (a bolsa família), e (as) mãe compram. Antes não, não tinha, não tinha nada!”*

*BENEFICIÁRIA DO PBF, 60 ANOS.*

*“Pra mim a única coisa que eu posso te dizer é que foi uma benção de deus posso se dizer assim, pra mim no meu caso foi. Te digo mesmo porque. Por causa se não eu não tinha, não tinha de onde tira. Pra te dizer a verdade andava até na rua pedindo. Não vou te mentir porque é. E agora graças a deus pelo menos eu sei que chega o mês eu tenho aquele ali né. Nem que não tivesse trabalhando. Pra mim foi maravilhoso.”*

*BENEFICIÁRIA DO PBF, 40 ANOS.*

## RESUMO

Esta dissertação é requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Política Social da Universidade Católica de Pelotas e está vinculada a Linha de Pesquisa: Política Social, Processos Participativos e Trabalho Social. O trabalho visa analisar as mudanças que acontecem na vida das famílias que participam do Programa Bolsa Família na cidade de Santa Vitória do Palmar-RS, assim pretendemos através de entrevistas, as quais foram aplicadas a técnica Análise de Conteúdo apontar as principais alterações na vida dos beneficiários do Programa Bolsa Família, no que diz respeito à relação das famílias com a escola; evidenciar a permanência e o rendimento das crianças e adolescentes na escola e identificar a visão e possíveis ações dos professores em relação aos alunos pertencentes a famílias que recebem o Bolsa Família. O trabalho se assenta em uma densa revisão bibliográfica onde apresentamos as correntes de pensamento dos Programas de Garantia de Renda Mínima, o debate sobre Cidadania, a dicotomia direito X ajuda, além de questões referentes ao trabalho e a Política Social. Além disso, esta dissertação apresenta os resultados de um trabalho de campo realizado no mês de setembro de 2007 em dois bairros pobres da cidade em questão, denominados de Vila Jacinto e Vila Nova. Foram entrevistados vinte beneficiários, sendo dez de cada bairro, assim como um grupo de seis professores de escolas que atendem as famílias pertencentes a estes bairros. Com os beneficiários o objetivo da entrevista foi o de extração de suas opiniões a respeito do PBF e, sobretudo, a averiguação de mudanças na sua relação com a escola, assim como alterações na sua qualidade de vida. Já a entrevista com os professores visou saber, principalmente, se houve mudança no comportamento e/ou na qualidade das atividades escolares praticadas pelos alunos que são de famílias que passaram a receber a Bolsa Família e, também, na relação destas famílias com a escola, assim como a opinião dos professores sobre o programa.

**Palavras – Chave:** Bolsa Família; Programas de Garantia de Renda Mínima; Relação Família – Escola.

## ABSTRACT

This dissertation is a requirement for the conclusion of the Masters course in Social Politics of Universidade Católica de Pelotas and is bonded to the Research Line: Social Politics, Participative Processes and Social Work. The work aims to analyse the changes that happen in the lives of families who take part in the Bolsa Família Aid Program in the municipality of Santa Vitória do Palmar-RS, thus we intended through interviews, to which it was applied the technique of Content Analysis, point out the main alterations in the lives of the beneficiaries of the Bolsa Família Aid Program in what concerns the relation of the families with school; evidence the permanence and productivity of children and adolescents in school and identify the view and possible actions of the teachers in relation to the students who belong to families that receive Bolsa Família aid. The work is based on dense bibliographic review in which we present the thought currents of the Minimum Income Guarantee Programs, the debate concerning Citizenship, the dichotomy Right vs Aid, as well as issues referring to work and Social Politics. Besides that, this dissertation presents the results of a field work carried out in September 2007 in two poor neighbourhoods, of the mentioned municipality, called Vila Jacinto and Vila Nova. Twenty beneficiaries were interviewed, being ten from each neighbourhood, as well as a group of six teachers who deal with families from both neighbourhoods. With the beneficiaries the objective of the interview was to draw their opinions concerning the BFAP, and above all, investigate the changes in their relations with school, as well as the alterations in their quality of life. The interview with teachers aimed to know, principally, if there was change in the behaviour and/or in the quality of the school activities practised by students who belong to families that started to receive the Bolsa Família Aid, and also, in the relation of those families with school, as well as the opinion of teachers about the program.

**Key words:** Bolsa Família Aid; Minimum Income Guarantee Programs; Family – School Relation.



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Concepções Fina e Espessa x Focalização e Universalização .....	34
Gráfico 2.	Em que é gasto o recurso do PBF? (SVP) .....	68
Gráfico 3.	Quanto dura o dinheiro da casa? .....	68
Gráfico 4.	O crédito com os comerciantes após o PBF .....	69
Gráfico 5.	Ajuda x Direito .....	70
Gráfico 6.	Alimentação após o PBF .....	70
Gráfico 7.	Participa de outros programas sociais .....	71
Gráfico 8.	Você acha certo que quem recebe o PBF não possa deixar os filhos trabalhar? .....	72
Gráfico 9.	Aumento de participação na vida escolar dos filhos após PBF .....	73
Gráfico 10.	As notas das crianças após o PBF .....	74
Gráfico 11.	Frequência escolar após PBF .....	75
Gráfico 12.	Comportamento na escola após PBF .....	75
Gráfico 13.	Relação dos filhos com os professores após PBF .....	76
Gráfico 14.	Avaliação do PBF pelos beneficiários .....	77

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	As dez cidades com maior concentração de renda no Brasil .....	20
Tabela 2:	Porcentagem da Renda Apropriada por Extratos da População, 1991 e 2000 .	21
Tabela 3:	Classificação dos tipos de PGRM .....	40
Tabela 4:	Distinção das políticas sociais .....	60
Tabela 5:	Trabalho diferenciado com alunos de famílias beneficiárias .....	79
Tabela 6:	Alterações em relação as notas e/ou comportamento devido ao PBF .....	79
Tabela 7:	Participação dos pais depois do PBF .....	81
Tabela 8:	O PBF é garantia de ajuda ou direito .....	82

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

DAS – Departamento de Ação Social.

FHC – Fernando Henrique Cardoso.

FOC – Focalizada.

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social.

PBF – Programa Bolsa Família.

PGRM – Programas de Garantia de Renda Mínima.

PIB – Produto Interno Bruto.

PTDR – Programas de Transferência Direta de Renda.

RMI – Renda Mínima de Inserção.

SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

UNI – Universal.

SUS – Sistema Único de Saúde.

SVP – Santa Vitória do Palmar.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 JUSTIFICATIVA .....	16
2 PROBLEMATIZAÇÃO .....	17
2.1 Realidade Social .....	17
2.2 Realidade de Santa Vitória do Palmar-RS .....	19
2.3 Problema .....	22
2.4 Objetivos .....	22
2.4.1 Objetivo Geral .....	22
2.4.2 Objetivos Específicos .....	22
2.5 Hipóteses .....	23
3 REFERENCIAL TEÓRICO .....	24
3.1 O Trabalho e a Política Social, uma Relação Histórica .....	24
3.2 A Focalização e a Universalização das Políticas Sociais de acordo com as Concepções de Justiça Social do Capitalismo .....	29
3.3 Programas de Transferência Direta de Renda X Programa de Renda Compensatória X Programa de Garantia de Renda Mínima .....	35
3.3.1 Programas de Garantia de Renda Mínima .....	37
3.3.1.1 A Corrente Liberal .....	38
3.3.1.1.1 Imposto Negativo .....	38
3.3.1.1.2 Renda Mínima Universal .....	39
3.3.1.2 A Corrente Distributivista .....	39
3.3.1.3 A corrente que defende a Reinserção .....	40
3.4 Tabela Geral de Classificação dos Tipos de PGRM .....	41
3.5 O Bolsa Família .....	44

3.6 A Cidadania e o Bolsa Família caminham juntos? .....	45
3.6.1 Cidadania de hoje e de ontem .....	46
3.6.1.1 Cidadania Grega e Cidadania Romana .....	46
3.6.1.2 Cidadania Moderna e Cidadania Contemporânea .....	49
3.6.2 Bolsa Família e a Cidadania .....	51
3.7 Direito X Ajuda.....	53
4 METODOLOGIA.....	55
4.1 Avaliação de Programas Sociais: Uma proposta para o Bolsa Família .....	55
4.2 Instrumento de coleta de dados .....	65
4.3 Análise dos dados .....	65
5 A REALIDADE ENCONTRADA EM SANTA VITÓRIA DO PALMAR-RS .....	67
5.1 “ <i>Pra mim é ótimo. Por que é uma ajuda.</i> ”: O que dizem os beneficiários?.....	67
5.2 “ <i>A gente nem sabe quem recebe o bolsa família.</i> ”: O que dizem os professores sobre o PBF? .....	78
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	84
REFERÊNCIAS .....	87
APÊNDICES .....	90
Apêndices A – Roteiro de entrevista com beneficiários .....	90
Apêndice B – Roteiro de entrevista com professores .....	92

## INTRODUÇÃO

O mundo caminha para o distanciamento de sociedades com pleno emprego, ou seja, na prática muitas pessoas não poderão e algumas já não podem viver através do trabalho, isto não quer em hipótese alguma dizer que o trabalho vai acabar e sim que este será negado, como já acontece a muitos.

Isso não é novidade, pois sempre aconteceram crises de emprego, entretanto, nunca com a intensidade dos dias atuais e menos ainda com a falta de perspectiva, não por pessimismo, mas pelo que se percebe nos rumos que a economia vem tomando, cada vez mais mecanização e industrialização dos meios de produção.

Desta forma, os programas de Renda Mínima que datam do Welfare State ganham força, principalmente na América Latina onde se destaca o Brasil. Na tentativa de manter incluídos aqueles que não conseguem participar do mercado de trabalho, os governos vêm tentando incluí-los através destes programas assim como de outras iniciativas.

Assim, pretendemos com este trabalho analisar as mudanças causadas pelo Programa Bolsa Família(PBF) na vida de seus beneficiários, tendo um olhar mais aprofundado na questão da escola, mas sem deixar de prestar atenção em outros aspectos que na verdade se complementam.

Este trabalho está inserido na linha de pesquisa “Política Social, Processos Participativos e Trabalho Social do Programa de Mestrado em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas.

Minha trajetória acadêmica e profissional tem sido marcada por um grande número de atividades relacionadas mais a prática dos processos do que propriamente a teoria, o que por si só tornou este trabalho um grande desafio.

Para fins de análise o presente estudo trata sobre o Programa Bolsa Família (PBF) que é o maior deste tipo existente no Brasil, o governo atende a mais de 11 milhões de famílias. A pesquisa de campo foi realizada em bairros da cidade de Santa Vitória do Palmar-RS, município este que tem uma das maiores concentrações de renda em todo o país.

O trabalho está dividido em cinco capítulos, no primeiro capítulo, justificamos o motivo deste trabalho, mostrando a importância de se estudar o Programa Bolsa Família (PBF) e as mudanças que ele causa na vida de seus beneficiários. O segundo capítulo

compreende a problematização, neste capítulo são apresentados o problema, a hipótese e os objetivos deste trabalho.

O terceiro capítulo é destinado à revisão bibliográfica, nele são destacados os conceitos de Trabalho, Política Social, Cidadania, Focalização e Universalização das Políticas Sociais, os conceitos sobre os Programas de Garantia de Renda Mínima e as correntes de pensamento deste tema.

No quarto capítulo, apresenta-se a metodologia utilizada na confecção deste estudo. Neste capítulo estão explicitadas a opção metodológica, a apresentação dos instrumentos de coleta de dados e a metodologia utilizada para a análise dos dados.

O quinto capítulo intitulado: “A realidade encontrada em Santa Vitória do Palmar-RS”, compreende a análise de dados da pesquisa de campo elaborada nos bairros Vila Jacinto e Vila Nova da cidade de Santa Vitória do Palmar.

Por fim apresentamos às considerações finais deste estudo, onde se apresenta os resultados do teste da hipótese e faz-se uma leitura a cerca dos avanços e limites do PBF.

## 1 JUSTIFICATIVA

Este trabalho justifica-se pela importância do PBF que, pode ser observada em inúmeros aspectos. O primeiro deles é sem dúvida a sua abrangência, uma vez que este programa já ultrapassa 11 milhões de famílias brasileiras. Isto por si só já justificaria uma dissertação sobre este tema, pois se fizermos uma conta simples onde atribuirmos uma média de quatro pessoas por família, chegaremos rapidamente a 44 milhões de pessoas, ou seja, mais de um quarto da população nacional vive com o auxílio de recursos do PBF.

Por outro lado, ressalta-se que, ao coordenar este programa na cidade de Santa Vitória do Palmar-RS surgiram diversos questionamentos que nos fizeram optar por este estudo, pois, à medida que passamos a conhecer mais de perto esse programa encontrávamos contradições que nos instigavam cada vez mais.

Assim, através do conhecimento destas contradições, surgiu a indagação: “afinal o PBF é um programa que visa mesmo à garantia de direitos ou é apenas um substituto da antiga caridade?” Tal indagação, foi resultado da constatação de que havia uma grande diferença entre a proposta do PBF e a Política Social levada a cabo pelo Departamento de Ação Social (DAS), da prefeitura de Santa Vitória do Palmar-RS.

Enquanto coordenador do PBF trabalhou-se na regularização do Cadastro Único dos programas sociais do governo federal, é daqui que saem as famílias escolhidas para participar não só do PBF como, também, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) entre outros programas. Neste período observamos como se davam relações entre os beneficiários e os gestores do Cadastro Único, contudo, não tínhamos a informação de como era a relação destas pessoas com a escola. E este é o principal objetivo deste estudo, como se dá a relação das famílias e de suas crianças com a escola depois do PBF.

Quanto à questão do local escolhido, a escolha da cidade de Santa Vitória do Palmar-RS, decorreu em razão de que é um município que tem uma das maiores concentrações de renda do país. Portanto, percebemos que o ideal era escolher uma região que apresente maior concentração de renda para estudar um programa que visa distribuir ou redistribuir a renda.



## 2 PROBLEMATIZAÇÃO

Para melhor explanação do tema em estudo, dividimos a problematização em duas partes. Realidade social e realidade de Santa Vitória do Palmar. Na realidade social, fazemos uma breve análise do mercado de trabalho e das políticas sociais, principalmente do PBF nosso objeto de estudo. Na realidade de Santa Vitória do Palmar, apresentamos os dados da cidade, posteriormente, apresentam-se os itens: problema, objetivos e hipótese.

### 2.1 Realidade Social

Na década de 70, o fortalecimento das idéias neoliberais aliado ao processo de globalização dos anos 80, levou ao aparecimento de um subproletariado, parcialmente integrado ao sistema, quer seja por trabalhos temporários quer seja no setor de serviços, em ambos os casos sem nenhum tipo efetivo de seguridade social. Conforme nos diz Ricardo Antunes em seu livro “Adeus ao trabalho?”.

O mais brutal resultado dessas transformações é a expansão sem precedentes na era moderna do *desemprego estrutural*, que atinge o mundo em escala global. Pode-se dizer, de maneira sintética, que há uma *processualidade contraditória* que de um lado reduz o operariado industrial e fabril; de outro lado, aumenta o subproletariado, o trabalho precário e o assalariamento no setor de serviços. Incorpora o trabalho feminino e excluí os mais jovens e os mais velhos. (ANTUNES, 1995, p.41)

Baltazar (1996) aponta dois resultados práticos das transformações ocorridas: a “Ruptura produtividade – emprego”, onde não é mais necessário que haja um aumento de funcionários para que se aumente a produção e a “Ruptura produtividade – renda”, onde cada indivíduo não é mais remunerado segundo sua produtividade marginal, mas em função de sua integração num processo de produção altamente automatizado.

Ainda, sobre o mesmo tema, Bering (2003) nos diz que: “alguns elementos da política macroeconômica em execução são fortemente geradores de desemprego”. Se somarmos a esta afirmativa ao que diz Antunes, é um dos principais fatores que contribuem para que hoje existam no Brasil milhões de pessoas que precisam de algum tipo de programa social do governo federal para sobreviver.

Como podemos observar, o atual modelo hegemônico no mundo criou uma enorme massa de excluídos, entretanto, Robert Castel afirma que não podemos tratar a categoria “excluídos” com generalizações, por que:

Na maior parte dos casos, 'a exclusão' nomeia, atualmente, situações que traduzem uma degradação relacionada a um posicionamento anterior. Assim é a situação vulnerável de quem vive de um trabalho precário, ou de quem ocupa uma moradia de onde pode ser expulso se não cumprir com seus compromissos. (CASTEL, 2004, p.23)

Segundo este autor, muitas vezes não adianta ter apenas um bom emprego, pois a fragilização do trabalho (ANTUNES, 1995) e a política deliberada do neoliberalismo (BERING, 2003), nos levam a situações de vulnerabilidade social, bastando para se concretizar a perda do emprego, temos uma linha bastante tênue entre os indivíduos incluídos e os excluídos.

Há muito tempo que os governos têm a tarefa de prover as famílias que ficaram de fora do processo, ou seja, as excluídas, uma garantia mínima de sobrevivência e cidadania, sendo que a segunda quase nunca se concretiza. Mesmo esta tarefa, assumida no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988, foi posta em cheque, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando do ajuste neoliberal para a política social. Naquela época, conforme relata Bering (2003) a política social assumida em 1988 era classificada pela equipe econômica de FHC como perdulária e paternalista, que segundo os mesmos aumentava o déficit público.

Em 1993, foi criada no Brasil, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que iniciou os programas de transferência direta de renda no país, foi chamada por muitos de forma preconceituosa ou desinformada de "aposentadoria para deficientes". Na verdade, tratava-se do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante uma renda de um salário mínimo para pessoas portadoras de deficiência ou idosos acima de 65 anos desde que, nem eles, nem suas famílias tenham condições para se sustentar economicamente, para isso a renda familiar não pode ultrapassar um quarto de salário mínimo.

Ao longo do tempo o debate sobre a LOAS evoluiu, em 2005, foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) conforme diretrizes fixadas na política nacional de Assistência Social, de Novembro de 2004 que, afirma a Assistência Social como política de proteção social.

Nestes termos, o Brasil se coloca ainda mais avançado do que a União Européia e qualquer outro país do mundo, prova disso está na aprovação de Projeto do Senador Eduardo Suplicy, antes mesmo da LOAS, que visa dar garantia de Renda Mínima a todo o cidadão brasileiro. O Bolsa Família passa a ser o princípio desta política na prática, conforme defesa do Senador Suplicy. (SUPLICY, 1992)

Contudo, foram dois programas focalizados que inauguraram a era das bolsas no Brasil, são: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Agente Jovem. O PETI destina bolsas em dinheiro para as crianças participantes, a idéia deste programa, teoricamente, é retirar as crianças do trabalho infantil e que recebam uma renda que substituirá aquela conseguida pelo trabalho que exerciam. Já o Programa Agente Jovem, por ser destinado a adolescentes, faz o caminho inverso, este programa destina bolsa a jovens para trabalharem no setor público e assim tirá-los das ruas.

Atualmente, o governo federal tenta combater a pobreza através de diversos programas, o principal deles é o Programa de Transferência Direta de Renda, denominado Bolsa Família. Segundo dados do governo federal o Bolsa Família atingiu em outubro de 2005 a marca de (oito) 08 milhões de família beneficiadas e hoje já ultrapassa (onze) 11 milhões de famílias brasileiras.

## **2.2 Realidade de Santa Vitória do Palmar**

A cidade de Santa Vitória do Palmar-RS se localiza no extremo sul do Rio Grande do Sul e é conhecida por ser a região mais ao sul do Brasil e pela produção de arroz em imensos latifúndios.

Santa Vitória do Palmar é Município desde 1872 e teve seu auge econômico durante a chamada revolução verde, na década de 1970, onde a economia local se transformou e as propriedades deixaram de ser médias e pequenas onde havia uma grande produção de ovelhas. A cidade chegou a ser a maior produtora de ovelhas no Brasil, para passar a ser uma das maiores produtoras de arroz do Brasil.

Este processo fez com que houvesse um enorme êxodo rural, inicialmente dos antigos proprietários de terras, que agora passavam a arrendatários ou ex-proprietários e posteriormente dos trabalhadores das granjas produtoras de arroz que com a mecanização deixaram o campo e formaram um cinturão de pobreza na cidade. Este fato a torna diferenciada uma vez que não é normal cidades pequenas com um número elevado de pessoas vivendo na pobreza, pelo menos não na região em que está localizada.

Este processo vem-se agravando ano após ano, desde que se inicio deste processo é normal a “importação” de trabalhadores rurais de cidades da região, como Canguçu; Santana Boa Vista; Encruzilhada do Sul; entre outras. Geralmente, são pessoas pobres, muitas vezes, colonos que em muitas oportunidades devido ao baixo valor de seus salários e de relações, consideradas por muitos, semi-feudais não possuem ao final da safra dinheiro suficiente para

voltar a sua cidade natal e rumam para a sede do Município de Santa Vitória do Palmar, engrossando ainda mais as vilas e o cinturão de miséria local.

Segundo dados do Banco de Dados da Zona Sul, publicados pelo ITEPA, é possível acompanhar o movimento de esvaziamento da zona rural ao comparar dados do Censo de 1991 e 2000. Enquanto em 1991 a população total era de 30.056 habitantes, existiam 8.145 habitantes da Zona Rural. Já em 2000, a população total aumentou para 33.304 e a rural decresceu para 5.352. De acordo com a contagem populacional de 2007 houve um decréscimo da população total em cerca de três mil habitantes, o que fez com que a concentração da população na sede do município fosse ainda maior.

Ainda segundo os dados mostrados pelo ITEPA, podemos observar que de acordo com o Censo de 1991 e 2000, os dados sociais de Santa Vitória do Palmar mostram que, a concentração de renda na cidade está aumentando assustadoramente. Segundo o índice de GINI, onde 0 significa que toda a renda do local é distribuída igualmente e 1 significa que toda a renda do local pertence a uma única pessoa, Santa Vitória do Palmar-RS teve, em 1991, um índice de 0,61, já em 2000, o índice foi de 0,80, este índice é muito alto, colocando-a como a quarta cidade com maior concentração de renda no Brasil e como a primeira no Rio Grande do Sul. Percebe-se que houve um aumento na desigualdade social como podemos verificar também através da comparação do percentual de renda apropriado por cada extrato da população.

A seguir apresentamos as dez cidades com maior concentração de renda no Brasil, segundo o Censo de 2000:

Tabela 1. As dez cidades com maior concentração de renda no Brasil

<b>10 Maiores - Índice de Gini, 2000</b>	
<b>Município</b>	<b>Índice de Gini, 2000</b>
Jutaí (AM)	0,82
São Gabriel da Cachoeira (AM)	0,81
Miranda (MS)	0,80
<b>Santa Vitória do Palmar (RS)</b>	<b>0,80</b>
Formosa do Rio Preto (BA)	0,80
Uiramutã (RR)	0,80
Trindade (PE)	0,79
Normandia (RR)	0,79
Mozarlândia (GO)	0,78
São Bento do Una (PE)	0,78

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Como podemos observar Santa Vitória do Palmar é a única cidade presente nesta lista que pertence a um Estado da Região Sul-Sudeste. Para elucidar melhor esta informação, verifica-se que tanto o Brasil como o RS estão na casa de 0,5. Países como Suécia e Noruega são os mais bem colocados, com índices de 0,2. A cidade de Santa Vitória do Palmar possui índice semelhante aos países mais pobres da África.

Como apresentado anteriormente o percentual de renda apropriado por cada extrato da população confirma a tendência da concentração de renda, cada vez maior na cidade. Para exemplificar tal afirmativa apresenta-se uma comparação baseada nos dados dos Censos de 1991 e 2000.

Tabela 2. Porcentagem da Renda Apropriada por Extratos da População, 1991 e 2000

<b>Porcentagem da Renda Apropriada por Extratos da População</b>		
	<b>1991</b>	<b>2000</b>
20% MAIS POBRES	3,1	1,9
40% MAIS POBRES	9,0	6,0
60% MAIS POBRES	18,3	12,5
80% MAIS POBRES	34,3	23,4
20% MAIS RICOS	65,7	76,6

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Pode-se constatar na tabela 2 que apenas o extrato dos 20% mais ricos teve aumento em sua renda contra uma diminuição em todos os demais extratos. Se levarmos em conta o fato de que, a renda per capita média do município cresceu 72,27%, passando de R\$ 235,93, em 1991, para R\$ 406,43, em 2000, a realidade da concentração de renda torna-se ainda mais alarmante, pois a cidade cresceu economicamente, mas não houve nenhuma forma de distribuição de renda, ou pelo menos nenhuma eficaz, ao contrário, o que houve foi um expressivo aumento da concentração de renda como mostrado, anteriormente.

No entanto, um programa social como o Bolsa Família que, ainda não existia na época destes Censos, redistribuem a renda e são responsáveis por um aporte de mais de oitenta mil Reais por mês para as famílias cadastradas em Santa Vitória do Palmar-RS. Ainda, não se sabe a extensão de tal intervenção governamental, nesta cidade, mas já há dados referentes ao Brasil que dão conta de uma diminuição na desigualdade social no país.

Segundo o texto para discussão N° 1258, de Janeiro de 2007, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado: “A queda recente da desigualdade do Brasil”, o índice GINI que era de 0,588, em 1991, caiu para 0,566, em 2005. Entretanto, não se sabe se esta redução nacional do índice creditado aos programas sociais que transferem renda se refletirá em cidades de renda extremamente concentradas como é o caso da cidade de Santa Vitória do Palmar-RS. Mesmo acreditando nisso somos obrigados a imaginar situações onde algumas cidades avancem e outras não, em determinados cenários complexos, o bastante para possibilitar estas diferenças. Nesta realidade há um choque entre o PBF e a realidade deste município que possui alta concentração de renda. Assim, chegamos ao seguinte problema de pesquisa.

### **2.3 Problema**

Quais são as alterações que causa o Programa Bolsa Família na vida dos beneficiários de Santa Vitória do Palmar-RS, sobretudo na questão da educação?

### **2.4 Objetivos**

#### **2.4.1 Objetivo Geral**

Analisar as mudanças causadas pela transferência direta de renda do Governo Federal na vida dos beneficiários, no que tange principalmente a relação com a escola, através do Programa Bolsa Família, na cidade de Santa Vitória do Palmar-RS.

#### **2.4.2. Objetivos Específicos:**

Apontar as principais alterações na vida dos beneficiários do Programa Bolsa Família, no que diz respeito à relação das famílias com a escola;

Evidenciar a permanência e o rendimento das crianças e adolescentes na escola;

Identificar a visão e possíveis ações dos professores em relação aos alunos pertencentes a famílias que recebem o Bolsa Família.

Mostrar a visão que professores e mães tem do PBF em relação à caridade ou direito.

## **2.5 Hipótese**

Os beneficiários do Programa Bolsa Família melhoram a sua relação com a escola e têm maiores possibilidades de exercer sua cidadania do que anteriormente à inclusão no programa, pois com o aporte mensal proporcionado pelo PBF tem acesso à parte da produção social.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1. O Trabalho e a Política Social, uma Relação Histórica

O trabalho segundo Karl Marx (1988) consiste em transformar a matéria prima em mercadoria, agregando assim valor a esta. Este movimento de agregar valor a um objeto inanimado ou vivo é característica humana nata. Desta forma, o ser humano se distancia do objeto deixando a esfera do “real”, para então, passar a abstração onde compreenderá a objeto em sua plenitude para somente então voltar a enxergar o “real” que neste momento já não mais será enxergado como no primeiro momento, mas como “concreto”. Significa dizer que, o ser humano passa a enxergar o objeto e, também, a compreendê-lo em sua plenitude.

Esta capacidade de abstração que se dá principalmente no trabalho é que faz com que o ser humano seja diferente de todos demais animais do planeta. É ela que possibilita a existência da cultura, ou seja, a transmissão de conhecimento de uma geração a outra e da ética, ou seja, o conjunto de ações e regras mais ou menos universalizadas que norteia a vida em grupo entre outras “construções humanas”. Portanto, é o trabalho que torna o homem diferente dos demais animais, pois é através deste que ao homem fica possibilitado de fazer e compreender este movimento de abstração e de volta a realidade posterior, somente para compreendê-lo ainda melhor a ponto de poder modificá-lo novamente.

Com o passar das eras e dos diversos modos de produção o trabalho foi pouco a pouco se especializando, especialização esta que teve períodos de forte aceleração no início do capitalismo, no pós-guerra, e a partir dos anos da década de 70 com o fortalecimento de neoliberalismo.

Mesmo que existissem formas de proteção social nas sociedades antigas e medievais, é com o final da idade média e com as revoluções burguesas que o capitalismo se tornou o modo de produção dominante e é nesta época que surgem as primeiras grandes questões a respeito da política social.

Se antes o relacionamento do servo com o senhor feudal era bastante simples, o mesmo não aconteceu entre burgueses e proletários. Os burgueses donos das primeiras fábricas não possuíam uma tecnologia tão avançada de produção que lhes permitisse extrair a mais-valia relativa dos proletários que trabalhavam para si, por sua vez os proletários não



tinham a mínima consciência de como se dava seu trabalho. Extraíam a mais-valia absoluta, ou seja, o trabalhador deveria trabalhar tantas horas quantas fossem necessárias para pagar a si mesmo, os gastos para o funcionamento fábrica e, principalmente, o lucro do patrão.

O trabalho passou a ser alienado, ou seja, o trabalhador não tinha mais contato com o todo do processo produtivo, não conhecia o mecanismo para ele mesmo produzir uma mercadoria para si e não dispunha nem mesmo das ferramentas para tal. Portanto, o trabalhador era subjugado ao patrão. O símbolo desta sociedade é sem dúvida a linha de montagem fordista muito bem retratada no cinema por Charlie Chaplin.

No intento de angariar cada vez mais lucros, os proprietários de fábricas faziam com que os trabalhadores tivessem jornadas de até dezesseis horas por dia, sem direito a feriados, apenas o domingo era respeitado assim como outras datas religiosas por pressão da Igreja. Por isso, os trabalhadores eram obrigados a morar perto das fábricas fazendo nascerem assim às vilas industriais. Tinham uma vida de privações e a jornada de trabalho excessiva, era estendida inclusive a mulheres e crianças.

Neste período surge uma das primeiras leis sobre o trabalho, a *Poor Law* inglesa. Uma lei que confundia desemprego com vagabundagem e dava a qualquer proprietário de terras ou fábricas o direito de tomar para si qualquer um que vagasse pela rua sem trabalhar. A esta pessoa, encontrada na rua sem trabalho, lhe era marcado nas costas a letra “S” em referência a palavra inglesa “slave”, ou seja, escravo.

Tal realidade não demorou a ser questionada e pressionada a mudar e assim foram à custa de muitas manifestações, greves e revoltas que os direitos sociais foram ganhando os contornos que tem hoje.

Em 1929, houve a grande quebra da bolsa de Nova Iorque, a antiga União Soviética não sofreu abalo algum. Após a segunda grande guerra houve um temor muito grande, por parte dos países capitalistas, de que acontecesse um avanço soviético sobre a Europa ocidental e que tal avanço possibilitasse também o surgimento de novas revoluções socialistas no mundo.

Os Estados Unidos, a pedido do primeiro ministro inglês Wiston Churchill, não se retirou da Europa ao final da guerra e ainda anunciou o plano Marshall. Tal plano consistia em grandes empréstimos aos países para a sua reconstrução no pós-guerra.

Nesta nova realidade que continha uma Europa destruída e uma humanidade apreensiva pelo novo conflito que se anunciava, chamado mais tarde de guerra fria surgiu o Welfare State ou Estado do bem estar social. O Welfare State tinha como propósito que o Estado assumisse como principal atividade a proteção social.

Por um lado, a economia crescia fazendo com que houvesse emprego e com os impostos gerados pela produção e pelo emprego o Estado fornecia aos seus cidadãos todo o tipo de serviço, inclusive com grande qualidade em muitos casos. As razões que levaram a este tipo de sistema a dar certo são inúmeras e alguns estudiosos têm divergências sobre o assunto, mas além da questão da guerra fria podemos destacar, também, que com os países arrasados o mercado consumidor, também, estava arrasado, ou seja, para que houvesse compradores era necessário que as pessoas não precisassem gastar com o básico, no caso saúde e educação e não tivessem de se preocupar com o futuro distante, desta maneira a previdência social pública ganha enorme importância no mundo todo.

O Welfare State funcionou muito bem por algumas décadas, depois começou a ser questionado e sofreu um colapso. O sistema de proteção social que antes era bancado pelo Estado começou a ser gerenciado pela iniciativa privada e concepções como as que colocam que o ESTADO deve atender somente aos “miseráveis”, como na antiga Poor Law, ganharam força, principalmente, a partir da década de 1970 quando no Chile o ditador Augusto Pinochet implantou, pela primeira vez na América latina, idéias neoliberais que serviram como tubo de ensaio para a fortíssima ofensiva neoliberal no mundo, marcada pelas privatizações de serviços públicos; pela abertura dos mercados ao comércio internacional; pela desregulamentação das leis trabalhistas e de assistências; e pela passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista.

Assim, com os processos de reestruturação produtiva e de novas formas de gestão do trabalho dentre outros é que este sofre mais uma de suas mutações e torna-se extremamente instável. Pois se durante o Welfare State era comum um trabalhador iniciar sua atividade no mercado de trabalho e se aposentar trinta e cinco anos depois, ou trinta dependendo do país, trabalhando ainda na mesma empresa, essa realidade, hoje soa como ficção. Atualmente, é extremamente normal que as pessoas troquem várias vezes de emprego e que em muitas destas vezes fiquem meses em busca de uma vaga no mercado formal de trabalho.

Por outro lado, mesmo que no Brasil ainda não se tenha acabado com a desregulamentação do trabalho ou a flexibilização da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) coloca um grande número de pessoas desprotegidas socialmente. É o caso de estagiários, de muitos trabalhadores terceirizados e, principalmente, dos trabalhadores informais. Sobre isto, Ricardo Antunes diz:

Foram de grande monta as transformações ocorridas no capitalismo recente no Brasil, particularmente na década de 1990. Mutações políticas, com o advento do receituário e da pragmática neoliberais, desencadeando uma onda enorme de

desregulações nas mais distintas esferas sociopolíticas. Houve também transformações no plano da organização sociotécnica do universo produtivo, redesenho da divisão internacional do trabalho, metamorfoses no mundo do trabalho e no espaço da organização sindical, reterritorialização da produção, dentre tantas outras conseqüências (ANTUNES, 2004, p.13-14).

Dizer que estas pessoas estão desprotegidas não tem a ver com a questão da saúde no Brasil, uma vez que, em nosso país a saúde é universal, aliás, este é um traço da tentativa de formar um Welfare State, a partir da constituição de 1988. Os principais efeitos desta falta de regulamentação se fazem ver quando o trabalhador fica impossibilitado de trabalhar por causa de uma doença ou um acidente, por exemplo, onde mesmo tendo o atendimento médico garantido pelo SUS este não terá acesso a sua renda costumeira, pois não estará trabalhando.

Outra questão que se coloca é a da previdência, ou seja, o trabalhador informal que não contribui para o sistema previdenciário pode apenas se aposentar por idade e com apenas um salário mínimo. Esta renda de um salário mínimo será em muitos casos inferior a que o trabalhador tem com sua atividade informal, isso fará com que este permaneça no mercado de trabalho bloqueando assim uma vaga a um jovem que recém começa sua vida no trabalho, mesmo que este seja informal.

A informalidade tem mais um traço nocivo ao sistema que é o fato de que ao não contribuírem com o Estado através de impostos, este fica enfraquecido e com menos poder financeiro para manter as políticas sociais que, por sua vez, podem deixar de cumprir seu papel formando assim um chamado círculo vicioso, pois as pessoas que necessitariam ser auxiliadas e não o são tem grandes chances de não contribuírem no futuro.

Uma pessoa que trabalha, seja de maneira informal ou formal tem a possibilidade de se apropriar, de parte da produção social, ou seja, parte daquilo que o conjunto de trabalhadores produziu. Esta apropriação será menor ou maior de acordo com o salário ou ganho, no caso da informalidade, que o trabalhador conquistar mês a mês. Mesmo sabendo que o trabalhador não ganha o justo por seu trabalho, pois é dele que é extraída a mais valia que, garante a vida sem trabalho ao burguês, fato pior ainda é a situação daquele que não tem trabalho.

Se por um lado os que não participam do mercado de trabalho não mais tem um “S” gravado em suas costas, por outro, não tem como acessarem a parte da produção social de que teriam direito, assim tem enormes dificuldades de alimentação, vestimenta e moradia, por exemplo.

Dessa realidade, que não é nova, é que surge a idéia de dar a um homem o necessário para viver e depois deixar que ele concorra com os demais para ter os bens que deseja. Esta

idéia norteia, por exemplo, a proposta de Renda Mínima Universal dos liberais que imaginam uma sociedade com trabalho cada vez mais escasso. Tal proposta será aprofundada no item 3.3.1.1.

Autores contemporâneos têm levantado a questão da possibilidade de existir um avanço tecnológico de tal nível que se pudesse criar uma sociedade onde apenas as máquinas trabalhariam, enquanto que ao ser humano seria reservada uma vida de ócio e lazer. O principal expoente desta idéia, o italiano Domenico De Mais (2000) defendia que o símbolo da sociedade industrial, a linha de montagem, seria substituído por um novo símbolo que simbolizaria a sociedade do ócio, a rede.

Mas o que ainda estes pensadores não explicaram é como esta sociedade se organizaria. Quem pagaria por estas máquinas e para quem estas trabalhariam? Quem as limparia? E quem as consertaria quando estragassem? Quem substituiria as que ficassem velhas por novas? Em fim, mesmo que se possa imaginar uma sociedade do ócio, não se pode imaginar uma sociedade sem trabalho.

Isto acontece porque, como foi referido anteriormente, o homem se diferencia dos animais pelo trabalho, ou então, pela transformação da natureza ao seu redor para saciar as suas necessidades. Diferentemente das demais espécies não vivemos integrados a natureza, mas modificando-a, antes de atrair a fúria de ecologistas gostaríamos de colocar que tal afirmação não justifica o descaso com a natureza, apenas mostra uma óbvia verdade, a de que o ser humano necessita transformá-la para viver e é claro será muito melhor se a transformação for sustentável.

Contudo, percebemos que já existem pessoas que vivem em uma espécie de ócio social, que não participam do mercado de trabalho e incrivelmente estas vem dos extremos das classes sociais.

O mercado financeiro atual possibilita que desde sua casa um pequeno contingente de pessoas movimente suas contas e negócios apenas utilizando-se da internet e/ou telefone, sem que necessariamente participem de algum empreendimento produtivo. Assim, estes poucos podem viver uma vida de ócio, pois não precisam trabalhar diretamente.

Existe ainda um contingente de pessoas a que lhes é imposto um tipo de ócio, são aqueles que não possuem trabalho e que sem perspectiva de consegui-lo acabam passando a maior parte do tempo assistindo televisão ou sentadas na frente de suas casas.

Como vimos até aqui, o modo de produção capitalista atual, denominado de Capitalismo Monopolista, uma vez que gigantescos oligopólios dominam o mercado, acaba por excluir uma grande massa de trabalhadores criando assim o chamado exército de reserva,

ou seja, um contingente muito grande de pessoas que sem emprego buscam ou esperam a sua chance de entrar no mercado de trabalho, ou seja, uma vaga criada pelo crescimento econômico ou pela demissão de algum outro trabalhador.

Quando se coloca o fim do trabalho como uma possibilidade estamos diante de um dilema incrível, pois pensar ou apenas conjecturar o fim do trabalho é como imaginar o mundo sem o ser humano. O trabalho não acabou e não acabará enquanto existir o ser humano. Quando se fala em fim do trabalho quer se dizer na verdade fim do emprego, este sim está a nosso ver com os dias contados.

A sociedade atual está retirando a possibilidade de muitas pessoas trabalharem ao negar-lhes o emprego, estas pessoas, porém não obstante se mobilizam e trabalham de maneira informal, associada, sozinhas, em casa, de qualquer maneira, modo que lhes possibilite sobreviver com dignidade ou apenas sobreviver.

A sociedade sempre tratou de combater esta realidade, algumas vezes tentando alterá-la radicalmente e na maioria das vezes tentando remediá-la. E destas atitudes derivam dois modelos de Concepção de Justiça Social dentro do capitalismo, um baseado no Estado e outro no mercado, duas propostas básicas que se opuseram por muito tempo e agora trabalham em conjunto, as Políticas Sociais Focalizadas e as Políticas Sociais Universais. A seguir trataremos destas concepções de justiça social e políticas sociais.

### **3.2. A Focalização e a Universalização das Políticas Sociais de acordo com as Concepções de Justiça Social do Capitalismo**

Antes de tecer argumentações sobre focalização e universalização em Programas de Garantia de Renda Mínima, rapidamente definem-se estes conceitos.

A focalização visa programar ações que atendam uma determinada camada, classe ou categoria da sociedade, enquanto que a universalização é justamente o contrário, trata de propor medidas e políticas que abranjam todo o conjunto da sociedade.

Em se tratando de proteção social, podemos observar pela história que esta é um assunto bastante ligado à questão da cidadania e a forma como esta se dá em cada sociedade. Na Grécia Antiga estavam seguros todos os cidadãos, a princípio, e através destes, suas famílias e até mesmo seus escravos. (CORTINA,2005)

Na Roma Antiga, apesar da disputa eterna entre Patrícios e Plebeus havia um grande contingente de pessoas a que, durante muito tempo, lhes foi oferecida a política do “pão e

circo”. Política focalizada, que visava manter calma a massa de pessoas que não tinha ocupação na cidade. (CORTINA,2005)

Tratava-se de dois tipos de cidadania diferentes, uma ativa e centrada na participação, a grega, e outra passiva, centrada na legislação, a romana. Mas em ambas a questão da pobreza estava a cargo do Estado.

Esta mesma questão podemos observar no programa *Poor Law* inglês que, da mesma maneira era o Estado que estava a cargo e sob um princípio de Liberalismo, ligava o trabalho à assistência. Aqui as coisas funcionavam de maneira diferente. Se na Roma Antiga, aos que não tinham ocupação lhes era oferecido o “Pão e Circo”, a partir do momento em que as sociedades centraram-se nos mercados, os trabalhadores e, principalmente, aqueles que não tinham emprego passaram a ser encarados de maneira distinta.

O trabalho passou não mais a ser uma atividade primordial de realização para a vida da pessoa e da sociedade, mas passou a ser um mérito. Aquele que estivesse trabalhando teria todo tipo de auxílio, mesmo que por muitas vezes precário, e aquele que não estivesse seria, praticamente, abandonado como mandava a *Poor Law*, conforme coloca Faleiros:

Na perspectiva liberal defendida, por exemplo, por Malthus, afirma-se que a assistência é um empecilho para o desenvolvimento da capacidade dos indivíduos, e um incentivo à preguiça, ao gasto público e à manutenção de uma população inútil. Do ponto de vista ideológico, o liberalismo classifica as pessoas entre *aptos* e *inaptos*, capazes e incapazes para o trabalho e, de certa forma aceitaria alguma assistência aos incapacitados, como é o caso da *Poor Law*, na Inglaterra, que se estruturou em 1601, com a rainha Elizabeth I. A lei previa punição de “vagabundos” e o estímulo ao trabalho dos capacitados. As crises econômicas mudaram essa perspectiva da legislação aos pobres que, num primeiro momento era de punição: os vagabundos açoitados, marcados com a letra “S”, de slaves (escravos), podiam ser tomados como mão-de-obra – se eram encontrados como vagabundos por qualquer proprietário rural, tinham suas orelhas cortadas para estigmatizá-los como vagabundos. A política que classifica os pobres como capazes e incapazes punia os capazes de trabalhar, que eram considerados vagabundos. Desemprego e a vagabundagem eram confundidos. (FALEIROS in SPOSATI, 1997, p.12)

Pode-se observar que, numa sociedade em que o importante era a produção industrial, a Política Social era bastante residual. A partir do Estado do Bem-estar Social, esta relação mudou bastante e surgiram novos direitos e regras que tornaram bem mais humanas as condições das pessoas. Contudo, ainda assim, no Brasil, por exemplo, existia uma relação de mérito, no caso o de estar empregado, para que tais direitos fossem realmente assegurados.

Os exemplos acima citados fazem-nos concluir que, a universalização tem a ver com a garantia de direitos sociais e a focalização com noções residualistas de justiça. Não é o que

coloca Kerstenetzky, a autora defende que tanto políticas focalizadas como universais podem estar a serviço do Estado ou do mercado.

Sobre a Justiça Social Mercadocêntrica, Kerstenetzky diz:

O mercado se encarrega de distribuir as vantagens econômicas a cada um de acordo com sua capacidade de 'contribuir' para com este, o faz através, principalmente, dos salários diferenciados. Nesta concepção o papel primordial do Estado é o de assegurar o funcionamento do Mercado. Garantia de propriedade, proteção contra fraudes e cumprimento de contratos etc. mesmo assim uma rede subsidiária de proteção está a cargo do Estado que seria uma espécie de seguro contra a imprevisibilidade do mercado. (KERSTENETZKY, 2005, p.2)

Fica claro certa semelhança com a *Poor Law* inglesa, logicamente que a semelhança não se dá no nível do tratamento desumano aplicado na época da *Poor Law*, mas na concepção de aptos e inaptos para o trabalho, por exemplo. Significa dizer que, na Justiça Social Mercadocêntrica descrita por Kerstenetzky, também aqueles que não possuem emprego são meio que esquecidos.

Kerstenetzky, quanto a Justiça Social Estadocêntrica, coloca que:

Nesta, a justiça é elaborada como uma combinação complexa de valores, respondendo não apenas à eficiência e à liberdade econômica, mas, também, à liberdade política e, sobretudo, à igualdade econômica. Mesmo concedendo ao mercado primazia na alocação de recursos econômicos, essa concepção ou família de concepções arroga uma importante função complementar — principalmente na (re)distribuição de vantagens socioeconômicas — ao Estado (KERSTENETZKY, 2005, p.3).

Esta autora considera a Justiça Social do Mercado como uma Concepção Fina de Justiça Social e a Justiça Social do Estado como uma concepção espessa de Justiça Social.

Na concepção Fina de Justiça Social, o Estado seria apenas uma espécie de protetor para os momentos de infortúnios da história ou da vida, como no caso de doenças e guerras, por exemplo. Desta maneira:

...essa concepção, sobretudo na vertente hayekiana (que admite a existência de incerteza nos mercados), confere ao Estado a atribuição de prover uma rede *subsidiária* de proteção social (renda mínima, seguro desemprego, imposto de renda negativo, são algumas de suas variantes), uma espécie de seguro social contra a incerteza (KERSTENETZKY, 2005, p.3)

Na concepção fina de Justiça Social podemos encontrar tanto políticas universais quanto focalizadas, conforme Kerstenetzky, o modelo dos EUA possui uma rede de proteção Social mínima e a Política Social propriamente dita fica a cargo do mercado. Trata-se na

verdade na crença clássica dos liberais de que a mão invisível do mercado acaba por regular as transações fazendo com que todos recebam o justo pelo que produziram.

Assim como no exemplo citado da Poor Law, quem não produzir será como uma espécie de resíduo do sistema, uma vez que o Estado não deve intervir na economia a fim de nivelar as relações econômicas, pois esta tarefa é do mercado. Segundo Kerstenetzky:

Nesse contexto, a focalização aparece, portanto, como um componente (menor) da racionalidade do sistema, de sua eficiência global. A verdadeira "política social" seria, na verdade, a política econômica (que promove as reformas de orientação mercadológica, que no longo prazo seriam capazes de incluir todos). Em particular, essa concepção de política social focalizada rejeita a consideração das *desigualdades socioeconômicas* como motivadora da intervenção pública: é característico da concepção fina de justiça entender como justa a *distribuição* de vantagens econômicas resultantes de transações livres de mercado e assinalar para a política social o lugar de mera provisão de um seguro contra as agruras imprevisíveis da vida. (KERSTENETZKY, 2005, p.5)

Universalização nesta concepção seria o caso do modelo Inglês, no qual estão garantidos os direitos básicos à saúde, educação e seguridade social. Entretanto, nesta concepção fina de Justiça Social, a Política Social é apenas residual, ou seja, para aqueles que não estão incluídos. A diferença entre universalização e focalização seria por tanto equivalente ao tamanho do resíduo.

Na concepção espessa de Justiça Social, a focalização aparece como uma ação reparatória, ao invés de residual como na concepção fina. Isto significa dizer que, na concepção espessa ao se focalizar uma política social se faz para que possam ser reparadas injustiças passadas e assim restituir, segundo Kerstenetzky:

A grupos sociais o acesso *efetivo* a direitos universais formalmente iguais — acesso que teria sido perdido como resultado de injustiças passadas, em virtude, por exemplo, de desiguais oportunidades de realização de gerações passadas que se transmitiram às presentes na perpetuação da desigualdade de recursos e capacidades. (KERSTENETZKY, 2005, p.7)

Seriam os casos dos programas que prevêem cotas por etnia, para refugiados de guerra e/ou perseguidos políticos, entre outros. Mas, o importante a se ressaltar é que numa concepção espessa de Justiça Social, estes programas focalizados trabalhariam em conjunto com políticas universais, ou seja, não haveria uma lógica de substituição como na concepção fina de Justiça Social.



Portanto, a contradição não está localizada entre focalização e universalização e sim nas concepções de Justiça Social, sobre isso cabe citar um exemplo colocado por Kerstenetzky:

A universalização da educação pública no Brasil não elimina as distâncias entre a realização educacional de pobres e ricos, que sempre têm como alternativa o sistema privado. Parte do problema tem a ver com a desigualdade de renda pura e simples, além da desigualdade na qualidade da educação oferecida pelos estabelecimentos educacionais. Políticas que tornem viável a "opção pela escola" dos mais pobres e que valorizem a escola pública tornam-se, assim, importantes. Porém, mesmo em condições ideais, controlados níveis e qualidade da realização educacional, sabe-se que restaria ainda, por exemplo, a distância determinada pelos diferentes *backgrounds* familiares. Uma política educacional focalizada complementar a universal por meio da oferta de reforço escolar e cursos preparatórios. Não haveria, pois, uma contradição entre os dois estilos de política social, nesse caso. (KERSTENETZKY, 2005, p.7).

Desta maneira, Kerstenetzky chega à conclusão de que existem quatro associações possíveis, são:

<b>CONCEPÇÃO</b>	<b>FOCALIZAÇÃO</b>	<b>UNIVERSALIZAÇÃO</b>
<b>FINA</b>	Residualismo, ou seja, rede de proteção social mínima.	Seguridade social, educação e saúde básicas.
<b>ESPESSA</b>	Alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa.	Seguridade social, educação e saúde universais e generosas.

De posse das informações citadas foi organizado um sistema que possibilitasse uma maior visão e compreensão sobre estas concepções, conforme a seguir:

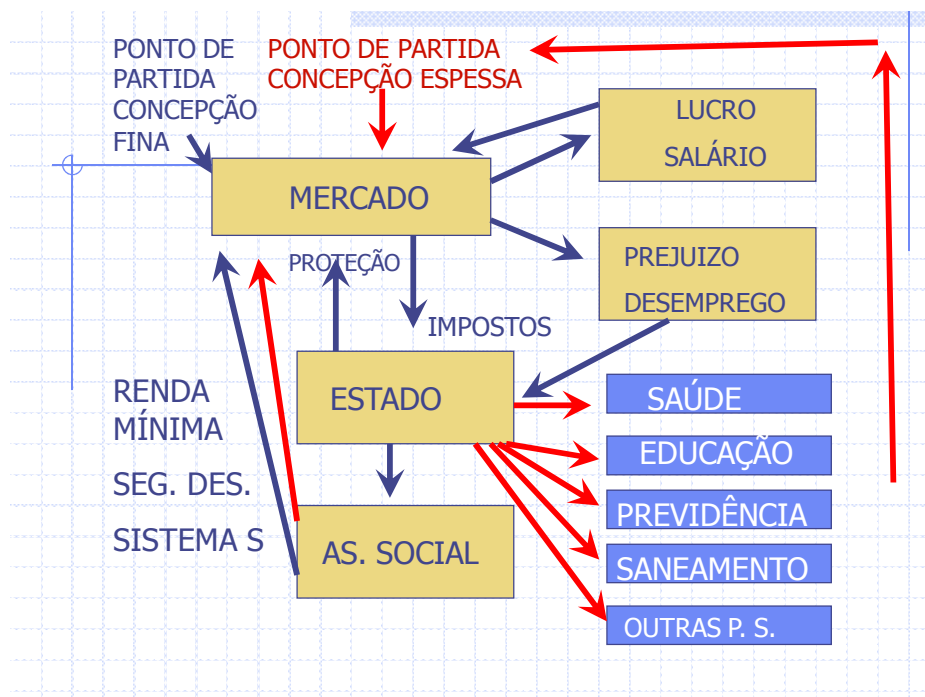


Gráfico 1. Concepções Fina e Espessa x Focalização e Universalização

As setas azuis representam os movimentos do sistema na concepção fina de justiça social, ou seja, a opção batizada de Mercadocêntrica. Pode-se observar que, quando o mercado obtém êxito há um reinvestimento e o Estado se preocupa em recolocar as pessoas no mercado quando este não dá certo, ou seja, cabe ao Estado o papel de corrigir os erros do mercado.

Quando se acompanha as setas vermelhas, também se percebe a supremacia do mercado, pois nesta concepção o capitalismo, tem da mesma forma o predomínio entre os meios de produção. A diferença é que nesta situação o Estado tem um número bem maior de funções, o que faz com que seja batizado de justiça social Estadocêntrica.

Lembrando que este gráfico é geral e logicamente podem existir situações que não se adaptem a ele.

Existem diversos tipos e nomenclaturas para definir os Programas que alocam recursos de forma direta e pecuniária às pessoas. Fez-se uma revisão sobre este tema e suas nomenclaturas, assim como o significado de cada uma, suas diferenças e semelhanças.

### 3.3 Programa de Transferência Direta de Renda x Programa de Renda Compensatória x Programa de Garantia de Renda Mínima.

Quando se fala em transferência de renda sempre existem aqueles que se manifestam contrários. Sejam por pensarem que vagabundagem e desemprego é a mesma coisa, como os antigos ingleses na época da *Poor Law*, ou porque, geralmente, são políticas de governo, o que faz com que aqueles que são da oposição os critiquem. Existe ainda um “seleto” grupo, que deseja mesmo concentrar a renda. Contudo, não há como existir proteção social sem que algo seja transferido:

É importante salientar que um dos traços mais definidos das formas e sistemas de proteção social, dos mais simples aos mais complexos, dos mais informais aos mais institucionalizados, implica sempre numa transferência de recursos sociais, seja sob forma a forma de esforço ou trabalho, seja sob a forma a forma de bens e serviços, ou sob a forma de dinheiro. (SILVA, 2004, p.16)

Desta maneira, fica claro, principalmente, quando comparada com o que diz Souza (1999) que, o sistema de proteção social é necessário, pois não existe mais o Welfare State. Deve-se considerar que em um país como o nosso o Welfare State nunca passou de uma intenção.

Portanto, temos a tarefa de aprimorar e ampliar os sistemas de proteção social e, sobretudo de renda mínima, pois é nesta área que o cidadão mais sente as dificuldades deste sistema para a vida. Em uma sociedade onde tudo, ou quase tudo, é comprado, o dinheiro é o principal fator definidor de cidadania, mesmo que não seja o único.

Neste quadro é freqüente a denominação de renda cidadã ou de cidadania aos programas de renda mínima. Sem dúvida, numa sociedade fundada no convívio entre altos padrões de acumulação e concentração de renda com miséria e pobreza. O “acesso à cidadania” é determinado pela capacidade de renda de seus cidadãos. Em outros termos, aqui se coloca a cúmplice relação entre a exclusão/inclusão social. (SPOSATI, 1997, p.8)

Um tipo de ajuda direta em mercadorias, comidas e roupas, por exemplo, é sinal de precariedade da cidadania aos olhos da sociedade em geral. No governo Lula este tratamento é dado aos beneficiários do Programa de Segurança Alimentar, popularmente conhecido como Fome Zero. As famílias têm direito ao Programa de Transferência Direta de Renda, Bolsa Família, e o contrário não é possível em todos os casos.

A confusão entre vagabundagem e desemprego se encarrega de discriminar estas pessoas, pois quando se fala em Políticas Compensatórias, na verdade trata-se de uma crítica

daqueles que acreditam que tais políticas não servem para emancipar as pessoas e simplesmente agem como um analgésico dado para um paciente terminal. Com ou sem renda mínima as pessoas continuariam pobres e excluídas permanentemente.

As políticas compensatórias atuais seriam uma analogia à política do “Pão e Circo” romana, onde para aqueles habitantes da cidade que não tinham ocupação eram oferecidos o circo, em Roma, era uma arena de lutas e hoje seria a televisão, e o pão para matar a fome. Na verdade, na sociedade atual, este tipo de política é muito presente, inclusive o primeiro salário mínimo da história é resultante de um pensamento pelo mesmo viés:

No final do século XVIII, em 1795, com as grandes crises, os juízes ingleses, diante da fome, arbitraram um mínimo, na cidade de Speenhamland, que configurou o primeiro mínimo social, baseado no preço do pão (era distribuído aos pobres o valor diário do preço do pão) (FALEIROS in SPOSATI, 1997, p.12).

De certa forma isto pode vir a se tornar real também na época atual, principalmente, se estas políticas (de Transferência direta de renda) não vierem acompanhadas de ações em longo prazo, e que visem um futuro melhor para todos. Robert Castel (2004) ao falar do programa Renda Mínima de Inserção (RMI) francês, cita Collectif (1991) que dizia que o RMI não transformava a realidade das famílias, porém fazia com que estas sobrevivessem nela.

Denominações como Renda Mínima, Renda Cidadã, Renda Básica de Cidadania, Renda Mínima de Inserção, entre outros, são variações do mesmo tipo de política e não se opõem entre si. As variações se dão no sentido da forma de pagamento, de valores e/ou de quem vai receber o valor ou ainda da forma de cálculo do valor. Porém, todos partem do princípio de que todas as pessoas devem ter uma renda para viver. A oposição se dá realmente quanto ao termo Política Compensatória e tem um fundo extremamente político e algumas vezes preconceituoso.

O termo Compensatório parece ser colocado como que se fosse uma esmola, algo para que a pessoa não morra de fome ou como um prêmio de consolação por este não ter “vencido na vida” e por isso será compensado pelo Estado, este em última análise é mantido pelas pessoas que estão no oposto dos beneficiários de essas políticas, ou seja, as pessoas que pagam os impostos e “vêem” parte destes financiarem tais políticas. Por isso, existem muitos defensores da idéia de que a renda mínima deve ser para todos, independentemente de sua situação financeira ou empregatícia.

A nosso ver, o termo compensatório pode ser colocado, também, como uma crítica séria a tais políticas, uma vez que, estas se baseiem em simplesmente distribuir o dinheiro sem

outro tipo de ação que vise num futuro próximo ou de médio prazo, que estas pessoas não necessitem mais participar destes programas. Que consigam sua verdadeira emancipação ou alcancem a sua cidadania completa.

Entretanto, a realidade, mesmo que tenham aumentado o número de Carteiras de Trabalho assinadas no Brasil e isto nem sempre quer dizer aumento do número de vagas, estas podem ter sido “apenas” regularizadas, acredita-se pelo que já dissemos no item 3.1, que o emprego tende a diminuir. Mas mesmo que a lógica da diminuição dos empregos seja revertida estruturalmente, quebrando assim a ruptura produtividade-emprego (BALTAZAR, 1996), o que parece quase impossível, ainda haverá a questão da ruptura da produtividade-renda (BALTAZAR, 1996), ou seja, mesmo os que estão empregados, não ganhem salários no nível anterior, também, podem vir a entrar em situação de vulnerabilidade social, quer seja por risco de perder o emprego ou por receberem baixos salários.

Logicamente este processo é bastante complexo e se por um lado diminuem os empregos tradicionais, também é verdade que aumenta a economia informal e atividades relacionadas com a Economia Solidária, contudo, mesmo assim, estas novas atividades não conseguem suprir nem a demanda de empregos no país, nem o nível salarial que os trabalhadores tinham antes. Em um país que teve um aumento populacional de aproximadamente 90 milhões, em 1970, para mais de 180 milhões nos dias atuais, a variável quantidade de empregos também é muito importante.

Em uma sociedade onde o desemprego é estrutural e parte fundamental de um sistema que, prevê cada vez menos “custos” para a produção, fica difícil imaginar que não seja necessário em algum momento uma política de renda mínima. Para que esta não seja compensatória apenas, deve estar aliada há outros tipos de políticas sociais que revejam, principalmente, a questão do trabalho.

### **3.3.1 Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM)**

Segundo definição de Silva (1997), existem basicamente três correntes de inspiração dos Programas de Garantia de Renda Mínima, são elas:

A corrente Liberal que propõe o Imposto Negativo e uma Renda Mínima Universal;

A corrente Distributivista que propõe diversos tipos de PGRM Universais;

A corrente que defende a Reinserção que defende o PGRM temporário, apenas até o momento em que o indivíduo esteja reinserido.

Trabalharemos, a seguir, cada uma delas:

### **3.3.1.1 A corrente Liberal**

Os Liberais defendem os PGRM como uma maneira de garantir a seqüência do capitalismo, que é danoso a este sistema, se um número cada vez maior de pessoas não participa do mercado, o que o enfraquece. Portanto, vislumbram através de PGRMs uma possibilidade de que pessoas que estavam fora do sistema não consumindo mercadorias voltem ou iniciem a fazê-lo.

Esta preocupação dos Liberais advém do processo atual em que se encontra o capitalismo na sua fase chamada de Neoliberalismo em que o avanço tecnológico causou duas rupturas muito bruscas e que alteraram profundamente as relações no interior deste sistema, assim como aumentaram as pessoas sem emprego, também o subemprego e a informalidade (BALTAZAR, 1996).

Desta maneira caberia aos PGRM, nesta visão, que é focalizada, dar aos indivíduos excluídos do processo produtivo as mínimas condições para que possam sobreviver e logicamente com isso consumir. Os Liberais têm praticamente duas propostas, o Imposto Negativo e a Renda Mínima Universal:

#### **3.3.1.1.1 Imposto Negativo**

O imposto Negativo funciona de maneira a traçar uma linha de renda, considerando a Mínima para a sobrevivência da pessoa ou família. Cada pessoa ou família que tiver renda per capita acima desta linha estará pagando impostos e, cada pessoa ou família que estiver abaixo desta linha receberá a quantia que falta para que alcance a linha.

Assim, o beneficiário do programa deve deixar de sê-lo, tão logo alcance por seus próprios meios a linha estabelecida. O que pode acarretar, por exemplo, em fraudes diversas se a linha estabelecida for muito baixa. Logicamente que fraudes podem ser encontradas não apenas neste, mas em qualquer programa que possua condicionalidades para participação. Segundo os defensores do imposto negativo:

A preocupação central das propostas liberais quer de Renda Mínima Universal, quer de Imposto Negativo, é a possibilidade de desestímulo ao trabalho, valor fundamental do liberalismo; daí sugerir a fixação de um teto que não comprometa a incitação ao trabalho, sendo que a vantagem do Imposto Negativo é direcionar-se para as famílias mais desfavorecidas (SILVA, 1997, p.46-47).

O Imposto Negativo é uma renda compensatória e é dirigido às pessoas em situação de extrema pobreza, requer uma série de medidas complexas para seu funcionamento como a formulação e manutenção de um completo banco de dados, que deve orientar sobre a permanência ou não das famílias. O processo, também, requer um monitoramento muito grande e dispendioso para o Estado.

### **3.3.1.1.2 Renda Mínima Universal**

Esta proposta dos liberais, parte do princípio de:

Reflexão sobre a idéia do crescimento da produtividade e da flexibilidade do mercado de trabalho, geradores do desemprego e subemprego crônicos, de insegurança e da precarização de uma fração crescente da população e propõe uma renda idêntica atribuída a todos, sob base individual, independente de outras rendas provenientes do trabalho ou de outras fontes, da situação familiar ou da vontade de aceitar ou não um emprego (SILVA, 1997, p.43).

A Renda Mínima Universal na visão Liberal garante todas as pessoas por tempo indeterminado, uma renda fixa e igual para todos, a fim de não desincentivar o trabalho. Tem a vantagem de não ser necessário um monitoramento tão grande e não possuir condicionalidades e se dá de maneira a substituir os demais programas, principalmente, o seguro desemprego que ficaria sem função, assim ele é um tipo de proposta onde se busca a substituição das demais políticas sociais em prol desta, a meu ver reside aí a sua desvantagem.

### **3.3.1.2 A corrente Distributivista**

Os Distributivistas partem de um ponto diferente e por isso chegam a um final igualmente distinto que os liberais. Os distributivistas não estão preocupados em salvar o capitalismo, ao contrário o próprio fato de redistribuir a renda produzida pela sociedade é visto como um possível passo rumo ao socialismo por estes.

Eles defendem uma racionalização do modo de distribuição de renda da sociedade atual. Algumas correntes internas advogam a constituição de uma sociedade do tempo livre através dos PGRM.

Apesar de existirem várias formulações dos distributivistas para PGRMs, todas podem ser caracterizadas como Renda Mínima Universal, nome igual ao utilizado pelos Liberais o que pode gerar algumas confusões, por isso não foi colocado como subitem.

A Renda Mínima Universal para os distributivistas é como para os Liberais, paga a todas as pessoas incondicionalmente, porém nesta corrente os PGRMs não devem jamais substituir os programas já existentes. Desta maneira, eles serão complementares e sempre Universais.

Atribui-se a esta corrente de que com isso estaria desestimulando o trabalho, no entanto, se considerarmos que o mesmo está cada vez mais escasso, devido às rupturas apontadas por Baltazar (1996) e relatadas por nós anteriormente, esta não é uma crítica razoável.

O que pode acontecer são situações, as quais já podemos presenciar algumas através do Bolsa Família em que os beneficiários recusam empregos ditos “ruins” se não forem bem remunerados. Ou seja, um PGRM deve ter o poder de dar ao seu beneficiário a possibilidade de escolha. Este debate ocorreu inclusive em seção do Senado Federal quando o Senador Eduardo Suplicy defendeu seu Projeto de Garantia de Renda Mínima (Suplicy, 1992).

Uma diferença marcante desta corrente em relação à Liberal é o fato de que a maioria dos autores preocupa-se em construir uma nova realidade social, conforme coloca Baltazar:

Praticamente todos os autores considerados distributivistas defendem programas de renda mínima do tipo alocação universal, entre eles, um dos mais citados é GORZ (1995) que acredita no fim da sociedade do trabalho assalariado e propõe uma política de redistribuição do trabalho na sociedade e de redução intermitente do trabalho empregado... (BALTAZAR, 1996, p.19).

Outra diferença é a que trata do valor a ser recebido por cada pessoa, enquanto na liberal deve ser um valor baixo, para que não haja um desestímulo ao trabalho, na proposta Distributivista o valor é mais alto, que visa justamente uma maior distribuição de renda.

Assim sendo, fica claro que mesmo que guardem semelhanças em torno do modo de funcionamento, as duas propostas têm diferenças fundamentais em sua concepção. Enquanto a Liberal visa à eficiência do sistema capitalista, a distributivista visa à construção de uma nova sociedade. E isto não sendo possível, visa ao menos uma transformação radical no modo de distribuição da renda.

### **3.3.1.3. A corrente que defende a Reinserção.**

Esta corrente apresenta uma argumentação central na necessidade de mobilização do beneficiário para a sua inserção social e profissional. Vincula seus PGRMs a outros



programas, a fim de alcançar este objetivo e para isso articula o direito a uma renda mínima ao direito a inserção profissional e social.

Assim, como no Imposto Negativo existe a necessidade de um rígido acompanhamento da renda dos beneficiários, entretanto, estes PGRMs têm duração limitada, o tempo para que aconteça a inserção social e profissional do indivíduo.

Desta maneira, trata-se de programas focalizados os defendidos por esta corrente, é o caso do RMI francês. Tal experiência, segundo CASTEL (2004) ocorre em sucessivos fracassos, pois acaba o objetivo do programa por se chocar com a realidade da falta de empregos estrutural do sistema.

### **3.4 Tabela Geral de Classificação dos Tipos de PGRM**

Para elucidar melhor o discutido até aqui, se elaborou uma tabela levando em conta o que colocaram Baltazar (1996); Silva (1997) e Kerstenetzky (2005).

Ressaltamos que este é um quadro geral, portanto, não está isento de deixar de contemplar algum tipo de PGRM, porém a maioria se encaixará diretamente ou será um modelo híbrido, como é o caso do PBF que veremos no ponto a seguir.

Tabela 3. Classificação dos tipos de PGRM

<b>CONCEPÇÃO DE JUSTIÇA SOCIAL SEGUNDO KERSTENETZKY (2005)</b>	<b>FINA (MERCADOCÊNTRICA)</b>	<b>ESPESSA (ESTADOCÊNTRICA)</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS DE CADA CONCEPÇÃO, SEGUNDO KERSTENETZKY (2005)</b>	Mercado é o responsável por distribuir as vantagens econômicas. O Estado deve proteger o funcionamento do mercado e prover uma rede subsidiária de proteção social.	A justiça é elaborada como uma combinação complexa de valores, respondendo não apenas à eficiência e à liberdade econômica, mas, também, à liberdade política e, sobretudo, à igualdade econômica.	
<b>CORRENTES DE INSPIRAÇÃO DOS PGRMs, SEGUNDO SILVA (1997)</b>  Colocamos aqui alguns aspectos gerais para melhor compreensão, também encontrados em SILVA (1997).	<b>Liberal</b>  Defende a substituição dos demais programas pelos PGRMs.  Defende uma renda modesta para incentivar o trabalho.  Apresenta preocupação com a funcionabilidade do sistema capitalista.	<b>Reinserção</b>  Combate à pobreza na perspectiva de independência e dignidade do beneficiário.  Superação do caráter de passividade dos sistemas de proteção social	<b>Distributivistas</b>  Quebra da relação entre renda e quantidade de trabalho necessário para produção.  Combate à pobreza relativa.

<b>ARGUMENTAÇÃO CENTRAL DE CADA CORRENTE, SEGUNDO SILVA (1997)</b>	<b>Revisão</b> dos princípios de justiça; restauração da eficiência e racionalidade econômica; estabilização da despesa social, sob a orientação de uma lógica de substituição de programas e serviços sociais. (Silva, 1997, p.53)	<b>Mobilização</b> do Beneficiário para inserção profissional e social. (Silva, 1997, p.56)	<b>Racionalização</b> do Modo de distribuição de renda. (Silva, 1997, p.57)	
<b>TIPO DE PGRM</b>	Imposto Negativo	Renda Mínima Universal	Renda Mínima de Inserção	Renda Mínima Universal
<b>FOCALIZAÇÃO (FOC)/ OU UNIVERSALIZAÇÃO (UNI)?</b>	<b>FOC</b>	<b>UNI</b>	<b>FOC</b>	<b>UNI</b>
<b>COMO FUNCIONA?</b>	Beneficiário recebe a diferença entre a sua renda e a mínima estipulada por tempo indeterminado.	Todos recebem a mesma quantia por tempo indeterminado, sendo um valor baixo.	Beneficiário recebe a diferença entre a sua renda e a mínima estipulada por tempo determinado.	Todos recebem a mesma quantia por tempo indeterminado, sendo um valor elevado, de acordo com a produtividade social.
<b>RELAÇÃO COM DEMAIS POLÍTICAS SOCIAIS</b>	Substitutivo	Substitutivo	Complementar	Complementar
<b>AUTORES QUE DEFENDEM</b>	Milton Friedman; Lionel Stoléru entre outros.	Van Parijs; Keit Robert entre outros.	Serge Milano e outros.	André Gorz e Guy Aznar entre outros.

### 3.5 O Bolsa Família.

O programa Bolsa Família do presidente Lula é um dos mais de trinta programas que compõem um programa maior, denominado Fome Zero e por isso pode ser classificado como Complementar.

Isso o colocaria, a princípio, em uma classificação Distributivista ou de Reinserção, porém não podemos classificá-lo como pertencente à corrente Distributivista por se tratar, atualmente, de um programa focalizado nas famílias que tem renda per capita mensal inferior a R\$ 120,00.

Não podemos classificá-lo como pertencente à Corrente da Reinserção, pois a participação no mesmo não está condicionada a nenhum tipo de exigência relativa ao mercado de trabalho, como participar de cursos de profissionalização, aperfeiçoamento profissional entre outros. As condicionalidades do PBF são: a obrigatoriedade dos responsáveis em levar as crianças de zero a seis anos, uma vez por mês ao médico e a obrigatoriedade da presença na escola dos sete aos dezessete anos. Existem outros programas que têm condicionalidades relativas ao mercado, poderíamos classificar o FOME ZERO nesta corrente, mas esta seria outra discussão.

O Bolsa Família é na prática um Imposto Negativo, tem traços fortes da Corrente Liberal como o baixo limiar de renda para a participação neste, assim como o baixo valor alocado às famílias. Ainda que pese o fato de que o dinheiro sempre é bem vindo, trata-se aqui o fato do programa não visar que as pessoas vivam desta alocação de recursos, como querem os distributivistas, mas ao contrário. Pelo fato da alocação não ser muito alta, o objetivo é dar as pessoas condições para sobreviver enquanto estão fora do mercado.

Portanto, não é fácil classificar o programa Bolsa Família, de acordo com o que dizem os estudiosos do assunto, tal programa apresenta características variadas e parece ser uma mistura de tipos e estilos de Renda Mínima.

Isso pode ser atribuído, a priori, ao fato de que Lula ao assumir a presidência da República recebeu de seu antecessor, definitivamente Liberal, uma série de Programas onde havia alocação de recursos monetários aos beneficiários.

Todos eram programas focalizados e específicos como Bolsa Escola, Vale Gás, Vale Alimentação e o Cartão Alimentação.

Na verdade, o Bolsa Família é a junção destes assim como seu aperfeiçoamento, o que inclui, por exemplo, uma considerável diferença positiva no recurso alocado para cada beneficiário e um avanço extraordinariamente maior, se levarmos em conta o número de

beneficiários atendidos em comparação com os atendidos pelos fragmentados programas do Governo FHC.

Tomar conhecimento de este aproveitamento de uma base de dados já existentes e de alguns pressupostos anteriores, como a renda per capita exigida para ser beneficiário que só aumentou uma vez, de R\$ 100,00 para R\$ 120,00 em 2006, foi uma boa opção política é uma questão que demandaria um estudo muito mais aprofundado.

A questão que indaga a todos não é, a técnica ou a forma como funciona o programa, e sim que alterações é capaz de produzir tal política pública e social na cidadania. Sobre isso falaremos no próximo item.

### **3.6 A Cidadania e o Bolsa Família caminham juntos?**

Os críticos dos programas de garantia de renda mínima, mais especificamente o Bolsa Família, costumam bradar em alto e bom tom as mazelas que o programa causa a população. O programa é taxado de assistencialista e colocado em uma perspectiva de não ter funcionalidade e que só levará a piorar a vida dos seus beneficiários, pois estes se acostumarão com a ajuda do governo e não saberão mais viver sem ela, sendo desta forma um entrave à conquista da cidadania.

Os favoráveis, por sua vez, bradam em alto e bom tom as virtudes de tal programa e enfocam o mesmo aspecto, porém, com efeito contrário. Defendem o Bolsa Família como um programa que ajuda no acesso a cidadania. Em primeiro lugar, por garantir que direitos como o de alimentação, de moradia, de educação, entre outros sejam respeitados. Em segundo lugar, pelo fato deste distribuir uma bolsa em dinheiro para as famílias, rompendo assim com a maneira mais tradicional da Assistência Social no Brasil, ou melhor, o assistencialismo no Brasil, de manter as famílias através da doação de alimentos e roupas. Este programa obriga às pessoas a terem documentos para acessá-lo e isso acaba fazendo com que as que não estão registrada, muito comum em diversas regiões, se registrem, facilitando assim o trabalho dos diversos órgãos governamentais numa espécie de “efeito colateral” do programa.

Qualquer determinação, definição ou proposição sobre se o bolsa família ajuda ou não na questão da cidadania é temerária sem que antes definamos o que é na realidade cidadania, conceito este que está cada vez mais em pauta e por isso mesmo devemos revisá-lo, para somente depois aplicarmos ao Bolsa Família.

### 3.6.1 Cidadania de hoje e de ontem.

Para desenvolver este tópico, nos concentraremos em dois subitens, Cidadania Grega e Cidadania Romana e Cidadania Moderna e Contemporânea. Sabendo é claro da importância de outros momentos históricos para este conceito, nos fixaremos nestes pontos, pois são respectivamente os momentos de partida, no caso de Grécia e Roma, e o momento de transição a que queremos chegar.

#### 3.6.1.1 Cidadania Grega e Cidadania Romana

Falar da cidadania que conhecemos e da cidadania que vivemos são coisas, sob nosso ponto de vista diferente.

Vivemos em uma época de grandes alterações e é fato, também, que tais alterações não estão conclusas. Por isso, a cidadania de hoje é algo mutante, que tem aspectos da cidadania que conhecemos e outros da cidadania que vamos ter. Começaremos pela cidadania que conhecemos.

Adela Cortina coloca que:

A cidadania é primordialmente uma relação política entre um indivíduo e uma comunidade política, em virtude da qual o indivíduo é membro de pleno direito dessa comunidade e a ela deve lealdade permanente. O estatuto de cidadão é, em consequência, o reconhecimento oficial da integração do indivíduo na comunidade política... (CORTINA, 2005, p.31).

Portanto, a cidadania é um conceito extremamente político em seu nascimento, apesar de se observar importantes fatos ligados a estes conceito em sociedades anteriores à grega, é nessa sociedade que a cidadania toma a forma pelo qual o conhecemos.

Na Grécia Antiga, eram considerados cidadãos todos os homens livres e a cidade-Estado grega, que convém melhor citar, é Atenas, que era uma democracia. Quando falamos de homens livres não estamos, utilizando uma figura de linguagem ou metáfora, pois mulheres, estrangeiros e escravos não eram considerados cidadãos. (CORTINA, 2005)

Ser cidadão, para um homem desta época e local, era uma questão não apenas política, mas, também social e cultural. Mesmo porque casos como o de Sócrates que preferiu tomar veneno a viver fora de sua cidade tornaram-se notórios. A cidadania, portanto era para estes homens a segurança, pois como diz Adela Cortina:

O conceito de segurança nasce, pois, dessa dialética ‘interno/externo’ dessa necessidade de união com os semelhantes que comporta a separação dos diferentes, necessidades que, ao menos no Ocidente, é vivida como um permanente conflito (CORTINA, 2005, p.32).

A segurança a que nos referimos é a de terem suas vidas protegidas das inúmeras guerras, tanto entre as cidades-Estados gregas como com invasores estrangeiros. Segurança em relação ao conhecimento das leis, no caso de Atenas, também a feitura das mesmas, segurança ainda de poder, sendo conhecedor das leis, pleitearem por seus interesses, liberdade de seguir seu credo religioso e seus costumes herdados dos seus antepassados e de manter seu modo de vida.

Em suma, os gregos tinham a certeza de que enquanto estivessem na sua cidade natal teriam seus direitos respeitados e poderiam participar das decisões daquela sociedade. Seriam cidadãos!

Já no Império Romano, com o crescimento decorrente de suas guerras de conquista, a cidadania passou por uma transformação. Roma quando república se parecia com o conceito grego, o mesmo já não acontecia quando se tornou Império. Nesta época a cidadania perdera um pouco de significado político e ganhara muito em significado jurídico.

A resposta do por que desta mudança está no tamanho atingido pelo Império. Nesta época formou-se uma idéia que perdurou até o final do século XVIII, quando da formação dos Estados Unidos da América. Naquela época, a democracia só era possível em pequenas extensões de terra; vilas, cidades ou países muito pequenos. Mesmo que se possa questionar a democracia do país que hoje domina o mundo, é inegável que este país foi o responsável por romper com essa certeza.

Eram cidadãos romanos todos os que estavam sob a proteção do império. Para se chegar a esta designação levou muitos anos e pode-se dizer que foi uma conquista das demais regiões do Império, quando o título de cidadão Romano lhes foi estendido, pois passaram de uma condição de povos dominados, cativos muitas vezes em seu próprio país, para a de cidadãos da maior potencia mundial.

Mas, o que diferia da condição do cidadão romano para a do grego era de que o romano, não tinha uma participação direta nas decisões do Império. Não fazia leis e nem podia fiscalizar os gastos públicos. Se fosse prejudicado seria amparado pela lei do Império como cidadão que era. Era uma cidadania que podia ser chamada perfeitamente de passiva. Já na Grécia era bem ao contrário como nos mostra Adela Cortina ao explicar sobre trecho da Oração fúnebre de Péricles:

...o cidadão é o que se ocupa das questões públicas e não se contenta em se dedicar a seus assuntos privados, mas é também quem sabe que a deliberação é o procedimento adequado para tratar destas questões, mais que a violência, mais que a imposição, mais até que a votação, que será apenas o recurso último, quando já se tiver empregado convenientemente a força da palavra (CORTINA, 2005, p.35).

O mesmo já não se encontra dentre os romanos, que mesmo tendo adquirido vários costumes dos gregos, logicamente os adaptaram, quer seja pela extensão do seu território ou pela centralização do poder, desta forma o local deixa de ser tão importante para exercer a cidadania. Para tal, basta ser Romano, conforme citação a seguir:

O cidadão é agora, segundo a definição do jurista Gaio, o que atua sob a lei e espera a proteção da lei em qualquer parte do império: é o membro de uma comunidade que compartilha a lei, e que pode se identificar ou não com uma comunidade territorial. (CORTINA, 2005, p.42)

Tanto a cidadania grega como a romana tinham em comum duas coisas, a primeira o sentimento de pertença, ou seja, a pessoa para ser cidadão tem que se sentir cidadão, sentir-se como membro daquela comunidade política, membro que segue as regras da mesma, membro que será protegido por esta quando se fizer necessário. A segunda era o fato de excluírem-se os estrangeiros, além de escravos da condição de cidadania. Justamente pelo motivo citado acima.

E se tanto os gregos quanto os romanos, que formaram a raiz deste conceito consideravam cidadãos aqueles que pertenciam à esfera política da sociedade e que, deviam a ela eterna lealdade e devido a isso recebiam status de cidadão, que conferia uma posição de extrema vantagem frente ao não cidadão tivessem de lidar com um mundo globalizado como o nosso? Mesmo que Roma tenha tido um Império multicultural e que Alexandre o Grande tenha dominado quase todo o mundo conhecido, nada se compara a globalização ou mundialização, que iniciou no fim do século passado e prossegue no atual.

E ainda, se o principal viés para se saber quais pessoas são cidadãs seguir sendo o sentimento de pertença, ainda que sem esquecer a raiz política do conceito, quem se sente incluído hoje? Ou então quem é incluído hoje?

Aprofundaremos estas questões ao trabalharmos no tópico a seguir com a cidadania em outras épocas, para elucidar a mutação deste conceito através dos tempos.



### 3.6.1.2 Cidadania Moderna e Cidadania Contemporânea

Na modernidade, o fato da cidadania ser vinculada ao sentimento de pertença foi sentido fortemente durante a segunda guerra mundial. O caso dos judeus é exemplar. Mesmo com todo o ódio que nutriam por estes, os nazistas só deram início à chamada “solução final” quando ninguém mais na Europa os defendia, ou seja, os Judeus que viviam na Europa naquele momento eram apátridas, pessoas que não tinham quem os defendessem. Não tinham Estado, nem pátria e, portanto, não eram cidadãos de lugar nenhum. Lembrando que, o que levou os aliados a guerra não foi o extermínio sistemático deste povo que havia começado antes do início do conflito, mas a agressão da Alemanha nazista a seus vizinhos europeus.

Torna-se bastante fácil, portanto verificar quem eram os cidadãos no Estado moderno, conforme coloca Canclini:

Nos séculos XIX e XX ... As culturas nacionais pareciam sistemas razoáveis para preservar, dentro da homogeneidade industrial, certas diferenças e certo enraizamento territorial, que mais ou menos coincidiam com os espaços de produção e circulação dos bens (CANCLINI, 2005, p.31).

Mas para entender melhor o que Canclini diz é necessário voltar um pouco no seu relato para que saibamos o que quer dizer:

Homens e mulheres percebem que muitas das perguntas próprias dos cidadãos – a que lugar pertença e que direitos isso me dá, como posso me informar, quem representa meus interesses – recebem sua resposta mais através do consumo privado de bens e dos meios de comunicação de massa do que pelas regras abstratas da democracia ou pela participação coletiva em espaços públicos (CANCLINI, 2005, p.29).

O seu argumento é o de que o consumo é um dos determinantes para a cidadania, ou seja, a cidadania está associada à capacidade das pessoas de se apropriar dos bens produzidos e, como na sociedade moderna o fornecimento de quase tudo que se consome está na esfera privada, esta acaba muitas vezes determinando a cidadania. Quem tem carro e quem anda a pé? Quem tem trabalho e quem é desempregado? Quem come carne de primeira, de segunda e quem não come carne?

Pode parecer apelativo num primeiro olhar, mas a principal distinção que faziam os romanos e os gregos era a de que cidadãos não eram escravos. Isto implicava que os primeiros, em vantagem na hierarquia social, fossem possuidores dos últimos. Significa dizer que, uma dona de casa grega ou romana, possuía o equivalente de hoje de uma máquina de

lavar, ou do aspirador de pó e demais utensílios domésticos. Tudo isso através do uso do trabalho escravo dos não cidadãos. Em última análise a cidadania, no seu princípio, também, pode ser associada ao consumo e apropriação dos bens produzidos, mesmo que de uma maneira diferente a de hoje.

Foi na modernidade que o conceito padrão de cidadania que conhecemos se consolidou como o de cidadania social descrito por Marshall, como coloca Adela Cortina:

...é cidadão aquele que, em uma comunidade política, goza não só de *direitos civis* (liberdades individuais), nos quais insistem as tradições liberais, não só de *direitos políticos* (participação política), nos quais insistem os republicanos, mas também de *direitos sociais* (trabalho, educação, moradia, saúde, benefícios sociais em épocas de particular vulnerabilidade). Assim, a cidadania social se refere também a este tipo de direitos sociais, cuja proteção era garantida pelo Estado nacional, entendido [ ] como Estado social de direito (CORTINA, 2005, p.51-52).

Durante a modernidade, com os Estados nacionais mais poderosos do mundo disputando a hegemonia global, ser cidadão significava, também, adquirir produtos nacionais e assim fortalecer o seu Estado nacional e em última análise a sua condição de cidadão uma vez que era o Estado nacional que outorgava o estatuto de cidadão à pessoa. Fato totalmente contrário ao observado hoje, conforme Canclini:

O valor simbólico de consumir 'o nosso' era sustentado por uma racionalidade econômica. Procurar por bens e marcas estrangeiras era um recurso de prestígio e às vezes uma opção por qualidade... Esta oposição esquemática, dualista, entre o próprio e o alheio não parece fazer muito sentido quando compramos um carro Ford montado na Espanha, com vidros feitos no Canadá, carburador italiano, radiador austríaco, cilindros e bateria ingleses e eixo de transmissão francês (CANCLILNI, 2005, p.31).

Canclini (2005) vincula a cidadania ao consumo de uma maneira em que expressa uma necessidade básica para este exercício, a de não vermos o consumidor como um ser irracional e sim como uma pessoa que faz suas escolhas e decide pela qualidade, levando diversos aspectos em conta, dos produtos que ele mesmo e sua família vão consumir.

O marketing e a publicidade são hoje, setores dos mais importantes na sociedade atual e mesmo em setores que deveriam ser extremamente racionais como a Política partidária e até mesmo a Política Social são, muitas vezes, guiadas pelos primeiros, somos obrigados a concordar com ele sob pena de se não o fizermos, estarmos assumindo a carapuça de sermos ao invés de cidadãos e racionais, consumidores e irracionais.

Ao considerarmos que para que exista, por exemplo, o sentimento de pertença, é necessário que a pessoa não apenas viva dentro das regras da sociedade, mas que, também,

usufrua dos seus benefícios. Fica evidente o caráter econômico que a cidadania carrega na atual sociedade.

Até mesmo uma criança que, através de um roubo de um varal adquire um tênis ou camiseta de marca famosa, o faz para consumir. Usando a peça roubada se sentirá incluída entre aqueles que podem ter tal peça. Fato semelhante acontece entre os adolescentes com o telefone celular, que virou peça obrigatória dos nossos jovens, não importando a classe social.

Portanto, a cidadania hoje, não é mais apenas política como a grega, ou jurídica, como a romana ou social como a do Estado de Bem estar, é também econômica. Logicamente que ao citarmos estas condicionantes para o exercício da cidadania (política, jurídica, social, econômica) está implícita, também, a questão cultural, que não abordaremos aqui diretamente, mas está presente em todas elas, pois forma a base dos costumes de qualquer sociedade, mesmo o consumo hoje é parte de nossa cultura baseada no modo de produção Capitalista.

Há um consenso de que os direitos abstratos e básicos já estão todos garantidos na constituição, faltaria concretizá-los na vida prática das pessoas comuns. Neste momento todos podem votar, todos têm o direito de serem votados, todos têm direito à vida, ao trabalho, lazer, dignidade, entre outros. Não existem mais escravos, ao menos legais, a globalização permite que tenhamos direitos fora do seu território de origem. Por que então, nem todos conseguem exercer esta cidadania?

Porque o que temos hoje é uma cidadania que perpassa todos os conceitos antigos, ou seja, ao colocar que a cidadania de hoje é econômica não está se dizendo de maneira alguma que deixou de ser social, política ou jurídica, mas esta condição imposta pela sociedade atual (econômica) se soma a todas as outras já existentes e em nossa visão torna-se a principal delas, não sendo, porém a única.

Por tudo isso, fica difícil imaginar que um indivíduo consiga ser um cidadão na prática sem que esteja incluído, mesmo que de maneira informal, no mundo do trabalho. Noutros termos, aquele que não possui dinheiro, ou seja, parte da produção social, não será efetivamente um cidadão nesta sociedade.

### **3.6.2 Bolsa Família e a Cidadania**

Uma vez que chegamos a uma melhor idéia sobre cidadania, podemos agora relacionar e questionar o Programa de Garantia de Renda Mínima, Bolsa Família, com a cidadania.

Se a cidadania se constitui basicamente numa dialética entre o interno e externo, no caso das sociedades gregas e romanas, o que podemos claramente traduzir para excluídos e incluídos, podemos chegar à conclusão óbvia que, qualquer ação que ajude as pessoas a se tornarem incluídos será uma ação positiva.

Dependerá na verdade do ponto de vista, pois, uma família que recebe do governo Brasileiro o Bolsa Família, está automaticamente adentrando um mundo que antes lhe era negado, mesmo que nem sempre totalmente. Mas a verdade incontestável é que esta família gastará mais. Terá mais condições de aquisição de seus bens de consumo e outros.

Ao gastar mais em uma sociedade em que o consumo é condicionante da cidadania, estará sendo mais cidadã. Ressaltando que não é uma questão pura e simples de consumismo, mas do acesso a bens básicos para a vida como alimentos e roupas.

Um programa de garantia de Renda Mínima, como se pretende o Bolsa Família tem para atingir o seu objetivo dar a opção ao seu usuário de recusar propostas de empregos abusivas, como, por exemplo, trabalhos insalubres mal remunerados ou sem carteira assinada, como defende o Senador Eduardo Suplicy, autor da lei de criação da Renda Mínima no Brasil.(SUPLICY, 1992)

O risco de tal programa é que este não seja organizado o suficiente para que com demais ações conjuntas não se torne apenas um repasse mensal as pessoas. Pois, como vimos antes à cidadania não é somente econômica, pois antes mesmo de ser econômica foi política, jurídica e social e temos ainda de somar a marca deste mundo globalizado, intercultural. Se possuir dinheiro para acessar os bens é necessário, também, ser um participante ativo da sociedade e inserido no mundo global, a fim de poder participar das tomadas de decisões e ainda somam-se mais algumas condições para ser, cidadão.

Robert Castel (2004, p.28) no texto intitulado, “As armadilhas da exclusão”, cita Collectif que fala exatamente sobre esse risco. Para Collectif o que aconteceu com o RMI na França foi que o programa funcionou como “...um sopro de oxigênio que melhora as condições de vida de seus beneficiários sem transformá-las [...] permite aos beneficiários viver melhor lá onde estão.” Segundo Castel (2004) a armadilha principal que nos prega a exclusão é a de que quando nos fixamos unicamente nos excluídos deixamos de ver o todo e, não combatemos as suas causas, apenas damos uma sobrevida aos usuários.

### 3.7 Direito X Ajuda.

Ao tratar de direito e ajuda, que neste trabalho estão colocados em contraposição, o fazemos tendo em mente definições sobre estes termos que colocamos a seguir.

Segundo o Dicionário da Língua Portuguesa Novo Aurélio, uma ajuda pode ser definida de várias formas, reproduzimos aqui as que se justificam no âmbito deste escrito: 1. Ato ou efeito de ajudar; 2. Auxílio, amparo; socorro; 3. Favor, obséquio.

Como se pode perceber uma ajuda não é alguma coisa, material ou não, garantida. A pessoa para dispor desta estará sempre a mercê de outra pessoa, instituição ou Estado. Desta maneira ajuda para nós, nesta dissertação, é exatamente isto, o fato de que não se pode contar com algo que é um favor, um obséquio, pois este cessará no momento em que o cedente assim o quiser.

A ajuda em questão está vinculada a idéias como a da caridade, que

Consiste em transferir para o outro o amor e a solidariedade, e o homem, em sua qualidade de criatura racional, dotada de inteligência e de vontade, tem o privilégio de evocar esse movimento de forma consciente e livre. (FAGUNDES,2005, p.38)

Assim este conceito que tem raízes religiosas, como as citadas por Tomás de Aquino e reproduzidas por Torrel (2003), acaba por se parecer muito a uma simples ajuda, chegando até mesmo a virarem sinônimos um do outro. Uma pessoa caridosa acaba sendo uma pessoa que ajuda os outros.

No caso do direito, o Dicionário da Língua Portuguesa Novo Aurélio, cita inúmeras definições, das quais “agrupamos” apenas quatro, são estas: 9. Aquilo que é justo, reto e conforme a lei. 10. Faculdade legal de praticar ou deixar de praticar um ato. 11. Prerrogativa, que alguém possui, de exigir de outrem a prática ou abstenção de certos atos, ou o respeito a situações que lhe aproveitam. 12. Faculdade concedida pela lei; poder legítimo.

Assim o direito tem mais a ver com a consolidação do fato em uma norma escrita e aceita por todos. Isto quer dizer que quando uma ação política gera um direito social, através, por exemplo, de uma Política Social como o PBF, esta situação é estável, pois está prevista em lei. Desta maneira o direito, aqui no caso os direitos sociais como moradia, alimentação e vestimenta entre outros, diferencia-se da ajuda justamente pelo fato de que no primeiro a pessoa que recebe o benefício tem uma segurança enquanto que no segundo esta não existe.

Isto implica dizer que na prática quem participa de um programa social o está fazendo por que anteriormente a sua participação no mínimo um setor da sociedade definiu

por aquela Política Social, e, portanto trata-se de, como na definição 12 do Novo Aurélio, uma “faculdade concedida pela lei” e por isso mesmo um “poder legítimo.” Assim uma aposentadoria ou benefício não pode ser cancelado ao bel prazer do governante atual, se for o caso demandará uma série de ações onde o beneficiário terá as oportunidades para se defender, já a ajuda que colocamos aqui obviamente não contempla esta opção, pois se trata de um fato isolado onde não há qualquer segurança jurídica, nem social para que possa a pessoa reclamar.

Neste trabalho quando perguntamos aos beneficiários do PBF se eles consideram o programa como sendo um direito ou uma ajuda, buscamos realmente saber se as pessoas que recebem esta bolsa têm a clareza sobre seus direitos sociais, assim como o objetivo ao fazer a mesma pergunta aos professores é o de perceber qual a concepção que estes têm acerca de tais programas sociais.

Isto por que:

No Brasil, as políticas sociais que se consolidaram foram marcadas durante décadas pelo clientelismo, por uma cultura tuteladora; isso fez com que seus usuários e principalmente as crianças e adolescentes não fossem protagonistas. Isto é, as políticas de enfrentamento às desigualdades sociais e à pobreza, mais especificamente a assistência social, permanecem baseadas em concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas, caracterizadas pela ausência de reconhecimento público de que elas, na verdade, correspondem a direitos. (FAGUNDES, 2005, p.40)

Sendo assim, o que buscamos na realidade foi entender se na percepção das pessoas entrevistadas o PBF é de fato uma Política Social que assegura direitos básicos a uma parcela da população que não os possui ou um mero substituto da antiga caridade.

## 4 METODOLOGIA

Na oportunidade que tivemos de trabalhar em função pública, destinada a gerenciamento de programa social, deparamo-nos com uma enorme dificuldade quanto à avaliação que éramos submetidos. Por regra geral tratava-se de questionários fechados, frios e em modelo contábil, no qual, muitas vezes, era difícil encaixar os resultados.

Perguntamo-nos como se pode avaliar um programa social, ou mesmo um departamento inteiro da área social, através de respostas meramente numéricas ou que simplesmente não se aplicam ao tipo de programa ou repartição que está sendo avaliado.

Referimo-nos a todo o tipo de avaliação institucional que, por exemplo, muitas prefeituras fazem. Como avaliar objetivamente um assunto que é, senão no todo, mas em grande parte, subjetivo?

### 4.1 Avaliação de Programas Sociais: Uma proposta para o Bolsa Família.

Avaliar o Programa Bolsa Família, assim como outro qualquer, deve antes de tudo ser um exercício de conhecimento e reconhecimento. Tem de ser um processo, que nos possibilite conhecer ainda melhor a realidade das pessoas atendidas pelo programa e do meio em que vivem. Deve servir, também, para reconhecer as falhas existentes a fim de superá-las, como coloca Arretche:

É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita). Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra (ARRETICHE, 2001, p.29).

Levando em conta o que disse Arretche, percebe-se que cai por terra qualquer avaliação que seja meramente quantitativa, não que estas não sejam necessárias, pelo contrário, mas não devem ser as únicas a serem feitas. Segundo Ana Fonseca, em artigo intitulado: Avaliação de Políticas Sociais: O desafio de fazer, analisar e corrigir simultaneamente:

...quanto mais dados disponíveis em tempo real para avaliações sobre o que está se passando melhor. Mas os órgãos públicos que trabalham com bases de dados como o IBGE, a fundação SEADE, as Secretarias de Educação e Saúde, dentre outros, enfrentam problemas graves de disponibilização de estatísticas de forma confiável e tempestiva. Assim sendo o resultado é que as avaliações quantitativas acabam se restringindo a situações onde os dados estejam disponíveis, geralmente com alguns anos de atraso, isto é, avaliações ex-post ou avaliações ex-ante (FONSECA, 2005).

A autora nos traz uma importante definição, a de que Avaliação Política é uma coisa e Análise de Política pública é outra. Quando estamos falando em avaliação política nos referimos à análise do critério ou critérios que fundamentam determinada política, examinando os pressupostos e fundamentos da política em questão. Não se examina, portanto, os resultados de uma política pública quando a categoria usada for a de Avaliação Política. Deteremos-nos na análise de como agiram os atores políticos no momento da decisão e/ou disputa de uma política pública e não propriamente em seus resultados. Isto quer dizer que nesta categoria se analisa o porquê e o como se deu a escolha e não as conseqüências desta.

Por outro lado, a Análise de Política Pública vai certamente pela via contrária. Nesta categoria o que se avalia, segundo Arretche, são os traços constitutivos dos programas, assim como toda a sua engenharia institucional. Focando assim a análise sobre os processos de formulação, implementação, etc. estuda-se, portanto os resultados das políticas e não a sua gênese.

Tomando-se em conta o que diz Arretche em se tratando do Programa Bolsa Família, se faz bem mais interessante a segunda opção, ou seja, a de estudar os efeitos do Programa, uma vez que, as causas que o levaram a existir são bastante óbvias e do conhecimento de todos.

Dito isto, passamos a falar da maneira de como deve ser feita esta avaliação.

Para Arretche, a tendência atual mostra três possibilidades de avaliação, por efetividade, eficácia ou por eficiência. Sendo que:

Por avaliação de *efetividade*, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias das populações atingidas pelo programa sob avaliação (ARRETCHE, 2001, p.32).

Portanto, em se tratando do Programa Bolsa Família seria uma questão de simplesmente verificar se o número de miseráveis diminuiria em função do Programa, aliás, como o fez o governo Lula durante a campanha para re-eleição ao divulgar que milhões de brasileiros haviam passado da miséria para uma situação de pobreza, ou seja, o Bolsa Família



é um programa efetivo por esse aspecto e naquele momento. Nunca é demais lembrar que miseráveis, segundo a ONU, são aqueles que vivem com menos de um Dólar diário e pobres os que vivem com menos de dois Dólares diários.

Ressalta-se que se aplicarmos uma mera avaliação de efetividade ao Programa Bolsa Família, estaremos caindo numa avaliação apenas quantitativa, uma vez que, esta não nos dá, por exemplo, a certeza de que estas família que ultrapassaram a linha da pobreza não voltem a fazê-lo, mas desta vez para baixo. Seria como diz Castel, uma armadilha da exclusão.

Quanto à eficácia:

... entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados (ARRETICHE, 2001, p.34).

Aqui, em vez de se discutir os resultados do programa discutem-se a sua aplicação, ou seja, como se dá na prática o andamento do programa. Se aquilo que foi planejado é executado e se as metas estão sendo cumpridas.

Trata-se de uma avaliação que nos possibilita analisar a ação governamental, principalmente, no que se refere aos gastos públicos. Tomando como exemplo, a merenda escolar, seria o caso de verificar se o dinheiro empenhado foi mesmo para a compra da merenda e se esta chegou aos estudantes da rede pública como deveria.

Em se tratando do Programa Bolsa Família, seria o caso de avaliar se as pessoas que recebem estão dentro das condicionantes do programa, ou seja, se realmente necessitam da ajuda do governo e poderíamos, também, enquadrar a questão das pessoas que recebem mais de um benefício, as conhecidas multiplicidades cadastrais.

Finalmente, Arretche nos fala da avaliação por eficiência:

Por avaliação de eficiência, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (ARRETICHE, 2001, p.34).

Neste tipo de avaliação trata-se de ver se “o esforço vale a pena”. Ou seja, se tratando do Programa Bolsa Família, deveríamos fazer a seguinte pergunta sobre a eficiência do programa. O orçamento de milhões de reais do programa, que é distribuído a outros milhões de famílias, ajuda mesmo a estas famílias se tornarem cidadãos no sentido econômico da palavra? Ou então, o Bolsa Família tem condições de acabar com a miséria?

Mesmo que partamos do pressuposto de que vivemos em uma sociedade capitalista onde o desemprego é estrutural e que a miséria só acabará se o sistema como um todo acabar ou for reformulado, devemos nos perguntar se o programa se justifica. Pois, como sabemos o dinheiro empregado é público e desta maneira todos nós arcamos com os custos do programa.

Ressalto que a pergunta neste caso deveria servir para nos dar uma resposta quanto à forma de ação que deve ser feita para auxiliar estas pessoas na conquista de sua cidadania de fato, uma vez que, existe formalmente, e não para se chegar a conclusões do tipo “se não vão tirar todo mundo da miséria, melhor gastar o dinheiro em outra coisa.” Até porque consideramos que a renda não se produz sozinha como por acaso, como sabemos a renda é produzida socialmente, o que não acontece na sua distribuição.

Já Klaus Frey, da PUC-PR, coloca que para se analisar as políticas públicas se fazem necessário uma mudança do conjunto de instrumentos de análise e para isso lança mão de conceitos distintos, aproveitando-os em sua língua original, o Inglês, a fim de superar uma limitação de nossa língua que usa o mesmo termo, no caso política, para as três subdivisões que propõe. As três subdivisões propostas por Frey, e que fazem parte da *Policy Analysis*, são: *Policy; politics e Polity*.

O conceito *Polity* estuda a priori as instituições políticas, segundo Klaus Frey (2000, p.216) “ a dimensão institucional ‘polity’ se refere á ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e a estrutura institucional do sistema político-administrativo.” Desta maneira, este termo se assemelha ao de avaliação Política, proposto por Arretche, uma vez que, ambos se fixam nas condições que levaram a política pública acontecer e não nos seus efeitos.

Já o conceito *Politics* se refere aos processos políticos, ou seja, a forma como acontecem às coisas da política pública. Como é decidido o que fazer ou quando fazer? Quais os atores destas decisões? Sobre isso Klaus Frey coloca que:

No quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e as decisões de distribuição (FREY, 2000, p. 216-217).

Trata-se da forma como acontecem as decisões, porém, reitera-se esta colocação para dizer que novamente existe uma semelhança com a Avaliação Política proposta por Arretche, já que esta, também, comporta o conflito acerca dos objetivos e conteúdos dentro do conceito de Avaliação Política.

Por fim, o conceito denominado *Policy* estuda os conteúdos de cada Política pública. Sobre este conceito o que Frey coloca é que:

A dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p.217).

Esta última subdivisão é mais voltada à prática dos programas sociais que as anteriores que se situavam mais no campo respectivamente das instituições formais e dos processos políticos que antecedem as políticas públicas. Desta vez a comparação com o que diz Arretche dever ser feita com o conceito de Análise de Política Pública que é onde encontramos semelhanças.

Ressalta-se que, de acordo com Arretche podemos separar a Avaliação Política da Análise de Política Pública quase que totalmente, podendo estudar somente o efeito da política em questão sem entrarmos a fundo nas suas causas, fato, também, criticado por Fonseca, o mesmo não é possível na teoria proposta por Frey, segundo ele próprio:

...no que diz respeito à criação de hipóteses norteadoras para estudos de caso, não é possível e não se justifica uma dedução meramente “teórica” – ‘a priori’ – das variáveis de análise que devem ser consideradas (FREY, 2000, p. 217).

E isto ocorre por que:

Essa diferenciação teórica de aspectos peculiares da política fornece categorias que podem evidenciar proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente (FREY, 2000, p.217).

É importante dizer que Arretche não nos diz que podemos analisar um e esquecer totalmente o outro lado da questão, apenas nos pareceu mais fácil separar a causa do efeito na proposição desta. Voltando a *Policy Analysis*, esta possui mais alguns conceitos com os quais queremos dissertar.

O conceito de *Policy Networks*, que poderíamos traduzir, a priori, por Redes de trabalho político, abrange as redes menos formais que as institucionais e que participam da formulação de políticas públicas, assim como na execução e avaliação. Assim, essas *Policy Networks* englobam o que se convencionou chamar de sociedade civil. Sobre estas redes, Prittwitz, coloca que:

As características particulares das ‘policy networks’ são uma estrutura horizontal de competências, uma densidade comunicativa bastante alta e, inter-relacionado com isso, um controle mútuo comparativamente intenso (PRITTWITZ, 1994, p. 93).

Assim estas redes formadas por ONGs, Conselhos, Fundações etc., acabam por formar um importante setor no que tange as políticas públicas em todas as suas fases e etapas. Tendem a se associar e, mesmo que existam rivalidades, se unirem frente à *Policy Networks* consideradas concorrentes, criando assim um complexo sistema, ainda que não formal, de solidariedade e de fiscalização mútua.

No conceito de *Policy Arena*, pode ser traduzido como Arena Política que foi introduzido inicialmente por Theodore Lowi, em 1972, está colocada toda a questão referente à expectativa que cada pessoa põe nesta ou naquela política, pois é na *Policy Arena* que se dará esta decisão. Conforme Frey:

O modelo da ‘policy arena’ refere-se, portanto aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas da política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo (FREY, 2000, p.223).

Tal distinção ocorre da seguinte forma:

Tabela 4. Distinção das políticas sociais.

<b>TIPO</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>	<b>EXEMPLO</b>
<b>POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS</b>	“Caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos – pelo menos diretamente percebíveis – para outros grupos”. (FREY, 2000, p.223-224)	Programas Sociais como Bolsa Família.
<b>POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS</b>	São orientadas para o conflito. O objetivo é ‘o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre as camadas sociais e grupos da sociedade. (FREY, 2000, p.224)	Previdência Social; Reforma Agrária.
<b>POLÍTICAS REGULATÓRIAS</b>	Trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. (FREY, 2000, p.224)	Agências regulatórias como ANEEL e ANATEL.
<b>POLÍTICAS CONSTITUTIVAS</b>	Determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivistas, redistributivas e regulatórias. (FREY, 2000, p.224)	Leis e decretos, como a Constituição ou o ECA.

Mesmo tendo colocado o Bolsa Família como exemplo da primeira categoria, a de Política Distributiva, deve-se esclarecer que se faz sem plena certeza de que este não possa ser exemplo de política redistributiva, pois na verdade trata-se de um programa que destina recursos do governo, ou seja, dos impostos arrecadados sobre a população, para as pessoas que não tem renda superior a R\$ 120,00 per capita/mês, ou seja, seria uma redistribuição de renda daqueles que têm mais renda e por isso pagam impostos para aqueles que não o fazem.

O conceito do *Policy Cycle* está mais ligado a questão temporal e por isso mesmo abrange as mudanças que pode haver de uma época para a outra nas *Policy Networks* e nas *Policy Arenas*. Como coloca Frey:

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o 'policy cycle' acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase (FREY, 2000, p.226).

Neste ponto novamente encontra-se semelhanças com o que foi dito por Arretche, neste caso a Análise de Política Pública estaria dentro de um *Policy Cycle*. Mesmo porque, segundo o próprio Frey:

As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente (FREY, 2000, p.226).

Frey avança nesta questão:

Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, 'agenda-setting', elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (FREY, 2000, p.226).

No que tange a questão da percepção e definição de problemas, denominada por Frey como 'agenda-setting', Fonseca chama-a de avaliação ex-ante, ou seja, avaliações que antecedem a implementação de uma política. Neste caso, não será o nosso foco, pois sabemos de antemão que foi a condição de miserabilidade das pessoas que levou o governo a propor, planejar e executar o Programa Bolsa Família.

Quanto à questão de planejamento e execução, é nesta fase que se dão os maiores embates na *Policy Arena*, já que de antemão foi decidido o que fazer no passo anterior do

*Policy Cycle*, agora se discute como implementar a política. Sendo que muitas vezes o que é planejado não acontece como fora previsto.

Em fim, falando da avaliação, Frey coloca que:

Na fase da avaliação de políticas e da correção da ação apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou a suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, no caso contrário, a iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e a elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Com isso, à fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittvis denominou como 'aprendizagem política' (FREY, 2000, p.229).

Por sua vez Ana Fonseca diz que:

A construção de uma cultura de avaliação depende, no entanto, de um maior foco em sua discussão mais estruturada do processo de políticas públicas desde sua entrada na agenda até sua implementação passando pelos momentos da formulação e tomada de decisão. Para isso temos que formar quadros que, na esfera dirigente, na burocracia, nos três níveis de governo, nas ONGs, na mídia, no Congresso e no Judiciário, procurem abordar a problemática da ação governamental dentro de um horizonte mais amplo: o do interesse público. (FONSECA, 2005)

E, Arretche, colabora dizendo que:

Neste sentido, portanto, a particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, ou, ainda, que na ausência do programa x, não teríamos o resultado y (ARRETCHE, 2001, p.31).

A questão relativa à da avaliação e que Fonseca destaca é o caso das avaliações ex-post, são feitas depois do término do programa ou política. Para a autora, estas avaliações são como um balanço do passado e servem apenas para se tirar lições do que ocorreu anteriormente.

Ana Fonseca defende que a avaliação seja uma parte constante do processo, ou seja, que esta seja feita concomitantemente ao projeto ou política:

...avaliações em processo são fundamentais para a introdução da correção de rumos no decorrer do processo de implementação de políticas públicas. Elas ajudam a fazer a coisa certa. São as avaliações feitas, por assim dizer, "em tempo real". E elas são mais sensíveis politicamente porque afetam diretamente os responsáveis políticos e técnicos pela construção das políticas (FONSECA, 2005).

Portanto, tentando fazer um apanhado geral dos três autores, chegamos a conclusões simples. Uma delas é a da importância vital de se avaliar as políticas públicas, outra é que as diferenças ocorrem na questão mais teórica, criando temas e subdivisões que nem sempre existirão na realidade, serão apenas categorias de análise. Uma terceira constatação é a de que o Brasil não conta com um bom sistema de avaliação de suas políticas, tanto é que Fonseca defende a construção de uma cultura avaliativa.

Para que não caiamos nas armadilhas da exclusão social, como tão bem coloca Castel (2004), faz-se necessário que saibamos avaliar muito bem nossas ações, sobretudo, na questão social, onde ao menor erro podemos estar condenando gerações inteiras.

O que precisamos saber é como vivem estas pessoas e como viviam antes? Para que usam o dinheiro? Qual a relação que este programa tem com a escola? Que tipo de relação política se cria entre os beneficiários e aqueles que administram o programa localmente?

E o mais importante, à questão da cidadania. Ajuda este programa a se alcançar à cidadania ou é como coloca Castel em relação ao RMI francês, um sopro de oxigênio?

Ao analisar um programa como este que parece simples, mas na verdade é bem complexo, deve-se olhar com rigor, que mudanças ele produz também na vida dos que não o recebem. Como os comerciantes das periferias vêm o programa? Qual parcela do comércio do bairro é sustentada por este programa? Em relação aos professores, como enxergam a situação de seus alunos depois que as famílias destes são contempladas?

Ao levantar estas questões se faz para que desta forma fique claro que deve ser feita não apenas uma avaliação de eficácia, eficiência ou efetividade, mas de tudo junto, globalmente. Precisamos saber se o dinheiro está sendo bem gasto, se o programa funciona como se imaginou e, sobretudo, se as pessoas saíram da linha da miséria.

Cita-se Fonseca para dizer que:

Avaliações qualitativas geralmente são mais pragmáticas no sentido de não aspirarem grandes representações do conjunto da realidade. Costumam ser desenvolvidas, sob a forma de estudos de casos com a finalidade de produzir 'insights'. Envolvem trabalho de campo, verificação in loco do que está se passando, valorização de entrevistas e métodos de observação como formas de coleta de evidência empírica. E trabalham com dados também, mas os disponíveis in loco combinados com os agregados das grandes bases. Não produzem necessariamente generalizações, mas subsidiam a identificação de problemas – para distinguir dificuldades de implementação daquelas de formulação e não jogar o bebê fora com a água suja da bacia – que permitem correções tempestivas de rumos (FONSECA, 2005)

Como não estamos somente interessados na questão monetária, mas, também, na questão da relação família-escola, e isto só se pode aferir se acompanharmos de perto as

famílias faz-se necessário que existam estudos de casos, de preferência em regiões pobres e/ou com muita desigualdade social e econômica. Logicamente isto não poderia ser feito com todas as famílias. Mesmo que o Cadastro Único do Governo Federal ainda comporte aperfeiçoamentos, presta-se ao serviço e dá o apoio que se faz necessário.

Portanto, acreditamos que uma avaliação de um programa como este deve ser feita através de estudos qualitativos onde se possa acompanhar a realidade e a dinâmica social das cidades e regiões mais pobres, ou então, com maior desigualdade do Brasil. Isso não quer dizer que refutamos qualquer trabalho quantitativo a respeito do Programa, muito pelo contrário, estes se fazem necessários até para apoiar-nos na tarefa de produzir dados qualitativos, casando as duas propostas que estiveram de mal por tanto tempo.

Ressaltamos que, não há como responder em uma única dissertação todas as questões colocadas aqui e mesmo que esta fosse nossa vontade, ao iniciar o curso de Mestrado em Política Social tivemos de, fazer cortes no projeto a fim de que este se tornasse viável.

Declaramos que as análises feitas aqui são sobre as mudanças na vida das famílias que participam do PBF, a relação destas com a escola e ainda a opinião dos professores sobre o PBF e seus alunos que pertencem a estas famílias.

Ao fazer esta opção, fizemos, também, uma segunda que foi a de utilizar o método conhecido por Análise de Conteúdo a fim de aprofundarmos os temas tratados e extrair assim o máximo de informação das entrevistas feitas no trabalho de campo.

Se levarmos em conta o que coloca Bardin (1977) veremos que a Análise de Conteúdo é um processo pelo qual se pode compreender a realidade através da interpretação de textos ou discursos que tenham vínculo com essa realidade, assim fica clara a opção neste trabalho.

A metodologia em questão foi aplicada nas entrevistas com os beneficiários e professores e para ser possível a aferição de resultados através desta metodologia, as entrevistas tiveram de ser primeiramente gravadas.

A Análise de Conteúdo foi concebida originalmente para interpretar textos e documentos. Destina-se particularmente a estudar material de tipo qualitativo, aos quais não se podem aplicar técnicas aritméticas e tem a princípio, três características bem definidas: objetividade; sistematização e inferência.

A análise de conteúdo é uma metodologia tão ampla que Richardson escreveu em seu livro que:



Em consideração ao grande volume e a diversidade de formas que apresenta a comunicação entre as pessoas, o campo de aplicação da Análise de Conteúdo está limitado apenas pela imaginação do pesquisador... (RICHARDSON, 1999, p.94).

A pesquisa de campo com os beneficiários do PBF foi levada a cabo em dois bairros de Santa Vitória do Palmar-RS, sendo estes: **Vila Jacinto**, um dos bairros mais antigos da cidade que por muito tempo foi conhecido pela alcunha de “Povinho das ratas” e, posteriormente, apenas por “Povinho”, tal alcunha por si só já demonstra a condição financeira e de infra-estrutura que possuía o bairro, porém recentemente houve grande melhora nas condições, mesmo assim, trata-se de uma região pobre da cidade. O bairro **Vila Nova**, localizado ao lado do cemitério municipal com condições muito precárias e com muitas casas de lata ou madeira. O fato de anteriormente ser um banhado rendeu-lhe a alcunha de “Chamichunga”, numa referência as sangue sugas que existiam ali.

#### **4.2 Instrumento de Coleta de Dados**

Para a coleta das informações fizemos uso de entrevista semi-estruturada. Foram entrevistadas vinte famílias de dois bairros de SVP, assim como seis professores. Problemas técnicos com o aparelho de gravação, um MP4, fizeram com que pudessem ser aproveitadas apenas dezoito entrevistas de beneficiários e cinco de professores.

Ao entrevistarmos os professores buscamos saber, principalmente, se houve mudança no comportamento e/ou na qualidade das atividades escolares praticadas pelos alunos que são de famílias que passaram a receber a Bolsa Família e, também, na relação destas famílias com a escola, assim como sua opinião sobre o programa.

A entrevista com os beneficiários diretos do programa destinou-se primordialmente a tentativa de extração de suas opiniões a respeito do PBF e, sobretudo, a averiguação de mudanças na sua qualidade de vida, de forma a contemplar os objetivos específicos citados anteriormente.

#### **4.3 Análise dos Dados**

A coleta de dados foi executada em setembro de 2007, foram entrevistados professores da rede pública e beneficiários do PBF. Aos beneficiários foi aplicado um questionário com questões fechadas e com questões abertas que aprofundaram as respostas

obtidas nas questões fechadas, assim pudemos avaliar as categorias que nos propomos, através da Análise de Conteúdo.

Já aos professores o questionário aplicado foi composto apenas com questões abertas e com bem menos questões, uma vez que interessava aqui a visão sobre a qualidade do aluno e sobre a participação das famílias na escola após o PBF.

Para a análise dos dados as entrevista foram degravadas para que se tornassem um texto, posteriormente foi aplicado à metodologia da Análise de Conteúdo. Desta forma, buscamos de forma qualitativa chegar aos objetivos propostos. Nas questões fechadas do questionário fizemos uma análise estatística, apenas com frequências de cada resposta, para se ter uma idéia do nível geral dos entrevistados.

Ao aplicar a metodologia Análise de Conteúdo, o fizemos no nível chamado de agrupamento por categorias, ou seja, definimos as categorias principais e secundárias e classificamos tudo aquilo que foi relacionado a estas categorias nos textos analisados.

As categorias principais foram cidadania e Bolsa Família e as secundárias foram Relação Escola-Beneficiários e Direito x Ajuda.

Após a degravação e o agrupamento por categorias, utilizamos quadros de referencia para poder cruzar as opiniões dos diversos entrevistados. Desta forma existem oito quadros, uma vez que foram analisadas quatro questões nas entrevistas com os professores e quatro nas entrevistas com os beneficiários.

Cada um destes quadros está acompanhado por uma interpretação própria, a qual foi embasada na bibliografia consultada, assim como na experiência do autor deste trabalho e é claro na própria entrevista.

## **5 A REALIDADE ENCONTRADA EM SANTA VITÓRIA DO PALMAR-RS**

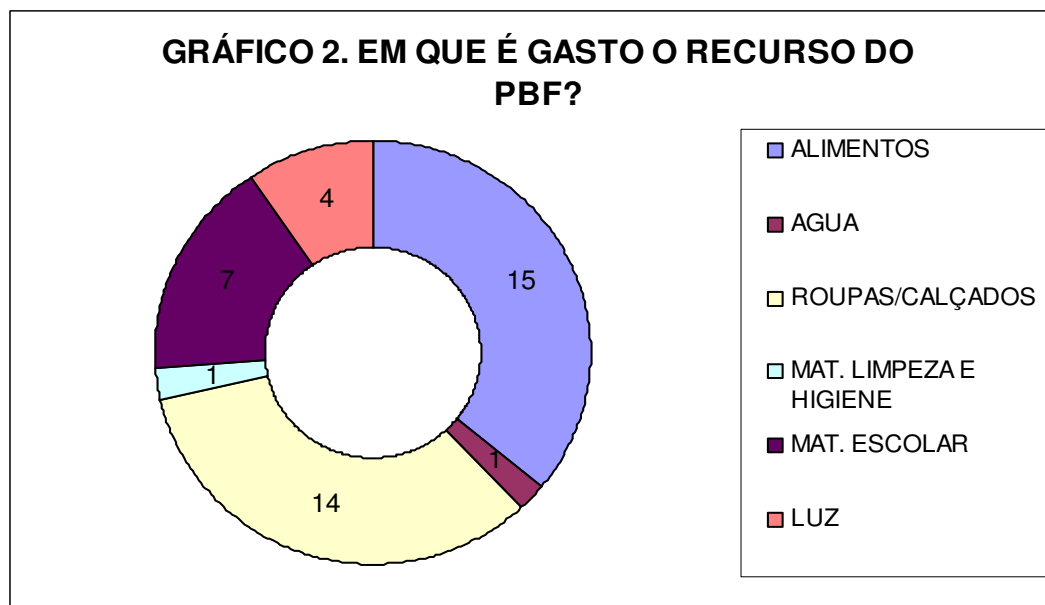
Este capítulo está dividido em dois tópicos, no primeiro mostramos o que dizem os beneficiários a respeito do PBF e no segundo o que dizem os professores.

### **5.1 “Pra mim é ótimo. Por que é uma ajuda.”: O que dizem os beneficiários?**

A realidade dos bairros pesquisados não é diferente da maioria das periferias brasileiras. São geralmente casas pequenas, muitas vezes de madeira e chão batido onde, parafraseando o compositor uruguaio José Carbajal, *“se acumulam filhos e sonhos assim castrados!”*

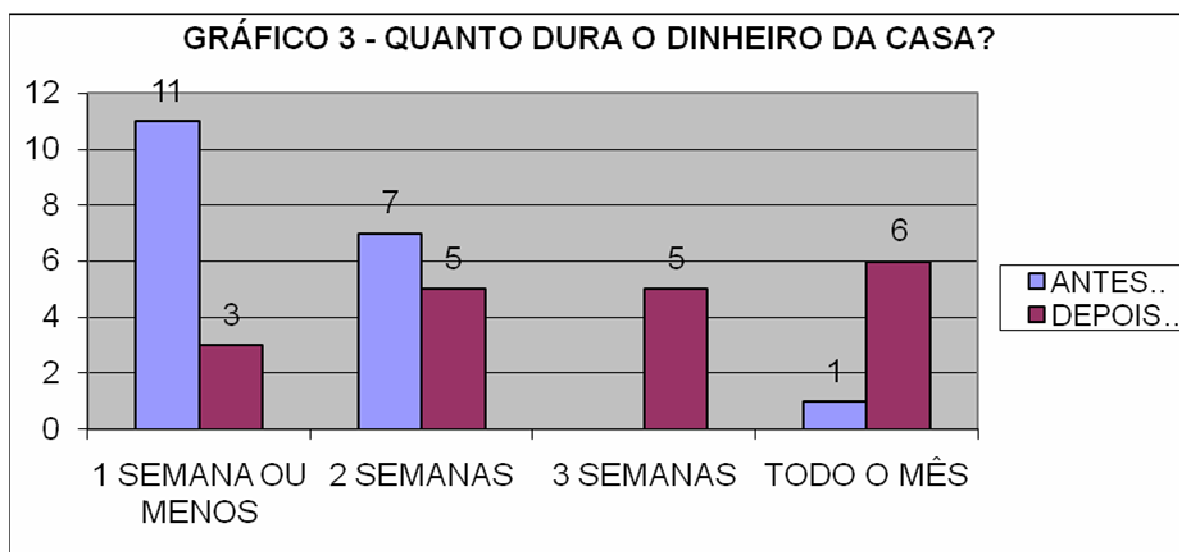
Todas as pessoas entrevistadas foram mulheres e portadoras do Cartão do PBF, este fato se produziu pela imensa dificuldade em se conseguir uma lista com endereços das pessoas através da Prefeitura Municipal de Santa Vitória do Palmar-RS, o que fez com que houvesse uma mudança de estratégia na pesquisa de campo e fosse solicitada a lista a escolas estaduais, as escolas nos forneceram listas que continhas apenas mães. A média de idade das beneficiárias entrevistadas foi de 38,3 anos, sendo que a pessoa mais jovem tinha 23 anos e a mais idosa 60.

A primeira questão que compunha a entrevista é justamente uma das mais polêmicas e citadas por críticos a este tipo de programas. Mas, ao contrário do que dizem estes, os beneficiários declaram gastar o recurso em bens essenciais e não em supérfluos como acreditam muitos, inclusive alguns dos professores entrevistados como veremos no decorrer deste capítulo.



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

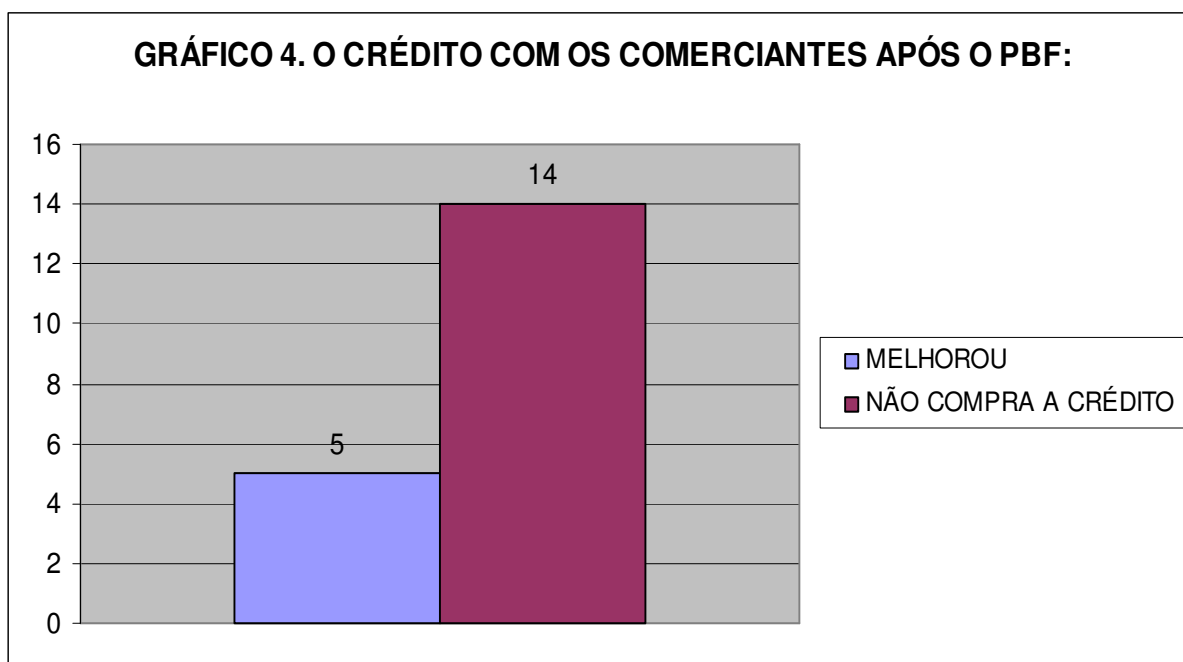
Como podemos observar no gráfico 2, a maioria indicou gasto em alimentos e roupas, seguido do material escolar e da conta de luz. Matérias de higiene e limpeza, assim como a conta de água tiveram apenas uma citação. As demais opções previstas no questionário, aluguel, remédios, contas, lazer e transporte não tiveram citações, porém na análise qualitativa apareceram citações tanto para remédios como para contas. Esta situação mostra duas verdades, a primeira a complementaridade que existe entre a pesquisa qualitativa e quantitativa e a segunda que as pessoas ao responderem a primeira questão da entrevista poderiam estar um pouco receosas de dizer em que realmente gastam o dinheiro, mas na questão sobre o tempo que o dinheiro dura e, principalmente, na avaliação do PBF as respostas se aprofundam.



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

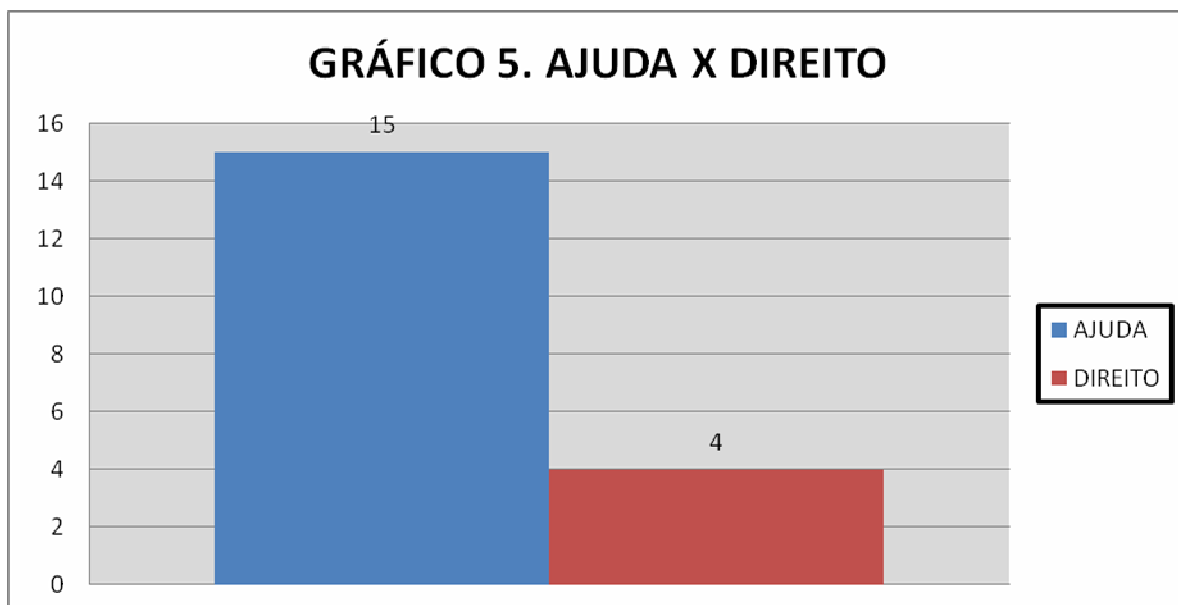
Conforme mostra o gráfico 3, este dado nos revela a importância que o programa tem para a economia familiar. Enquanto 11 entrevistados declararam que antes de participarem do PBF o dinheiro da casa durava 1 semana ou menos que isso, apenas 3 repetiram essa resposta, quando a pergunta foi sobre o tempo de duração do dinheiro após o recebimento de recursos através do PBF. Esta realidade se reflete nas demais respostas, porém não com a intensidade da primeira opção. Podemos então colocar que o PBF tem uma ação mais eficaz entre a camada mais pobre de seus participantes, fato que está de acordo com a sua formatação, uma vez que, há um escalonamento dos benefícios, ou seja, o benefício recebido é maior para quem tem renda familiar menor.

Por outro lado, muitos beneficiários afirmam que a o crédito com os comerciantes da cidade melhorou após o PBF, o que revela, também, como no caso anterior, um maior acesso aos produtos necessários a vida.



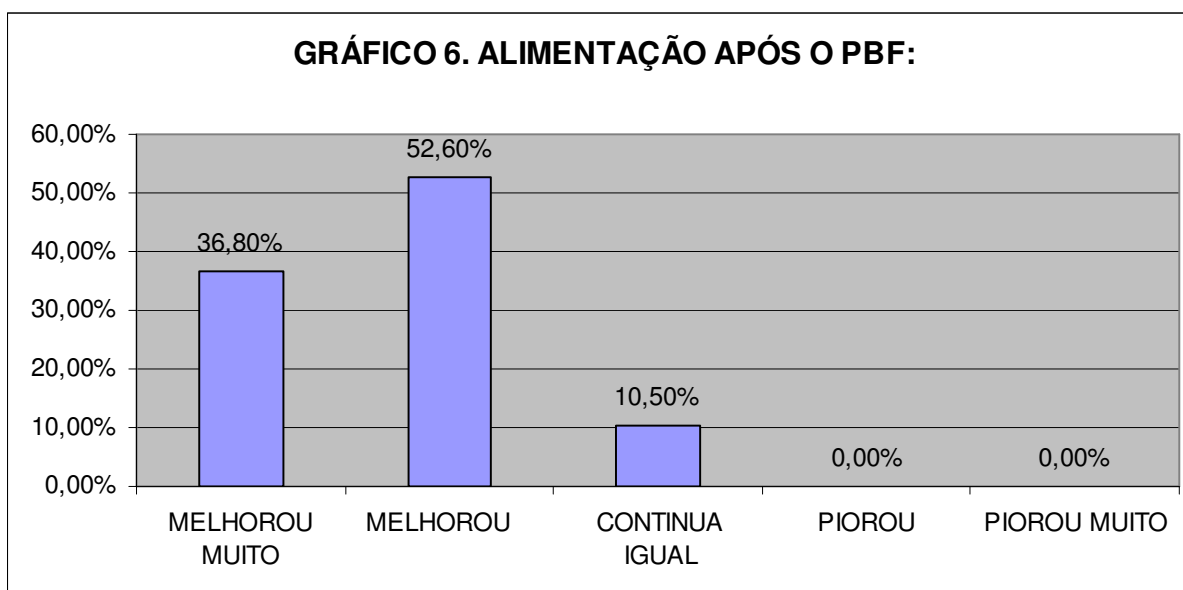
Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

Apesar da maioria dos entrevistados afirmarem que não compram a crédito, muitos deles se referem a “contas” nas questões qualitativas o que denota que os entrevistados acabaram interpretando e vinculando o termo “crédito” como vinculado a crediário em lojas e não em comércios do seu bairro. Porém nenhum declarou que a situação tenha piorado nesse quesito (Gráfico 4).



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

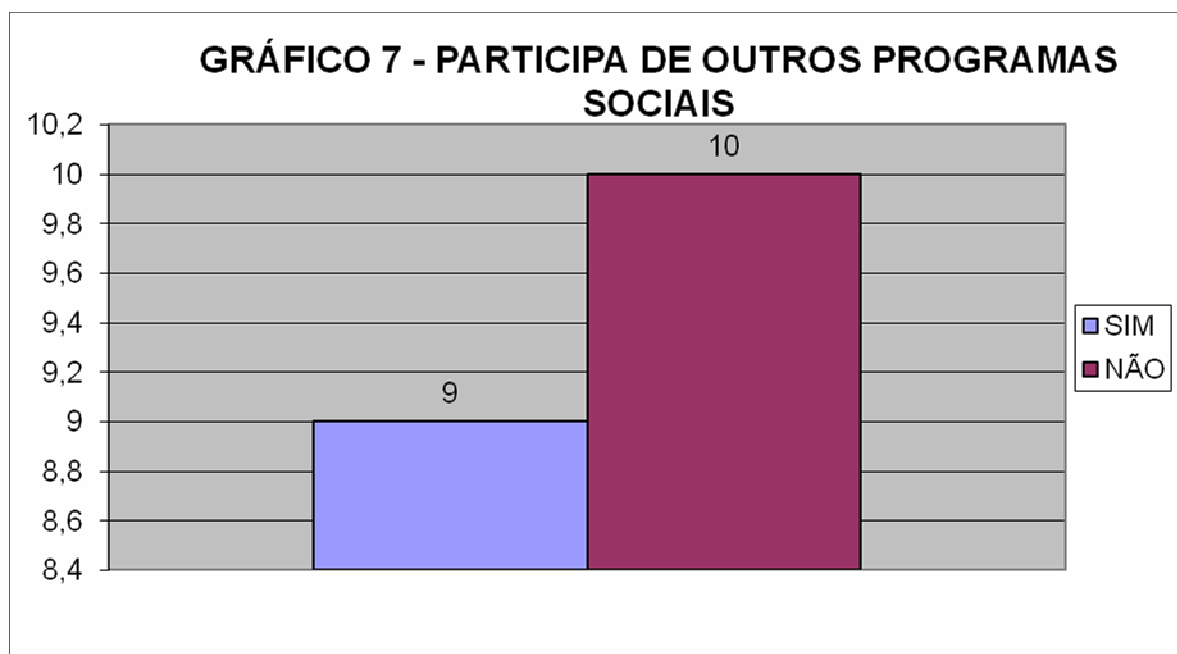
O gráfico 5 mostra que, a imensa maioria dos entrevistados considera o PBF como uma ajuda, prova disso é que o termo aparece 21 vezes em 17 respostas e apenas 1 entrevistado não se utilizou deste termo. Por sua vez, o termo direito aparece apenas 4 vezes. Apenas dois entrevistados disseram se tratar de um direito e destes apenas um usou o termo “direito” na perspectiva de cidadania ao colocar que o PBF é um direito do pobre. Também, aparece o termo direito no sentido de existência do PBF, algo como o programa existe e as pessoas podem acessá-lo, então também, posso. Muitos entrevistados se referem com temor ao término do programa e chegam a perguntar o que irão fazer se isso acontecer, porém alguns colocam que o dinheiro é pouco e não faz tanta diferença.



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

A alimentação é de acordo com palavras do Presidente da República o seu principal objetivo na vida. Segundo suas próprias palavras em seu discurso da vitória em 2002: “se ao final de meu mandato cada brasileiro fizer três refeições por dia, terei cumprido minha missão de vida.” Ao que parece o PBF vai mesmo nessa direção. Nossa amostragem mostra que a maioria das pessoas indica melhora na alimentação, cerca de 10% das pessoas apenas respondeu que a alimentação segue igual e ninguém respondeu que piorou (Gráfico 6).

Uma das questões que levantamos na revisão bibliográfica diz respeito à cidadania, vimos que esta é composta de diversos aspectos e que o acesso à parte da produção social é um destes, porém, não o único. Questões sociais, políticas, de gênero entre outras, também, fazem parte dos valores que compõe este conceito. Portanto, quando dissemos isto e verificamos os índices nacionais, como os da educação; renda; expectativa de vida ao nascer; segurança de aposentadoria, ou seja, acesso ao trabalho formal temos a certeza que apesar de ser o maior, a renda não é o único entrave para que as pessoas exerçam a sua cidadania plenamente sendo sujeitas de seu próprio destino. Pelo exposto, concluímos ainda na fase de revisão bibliográfica que programas como o PBF para cumprirem seu objetivo devem estar aliados a outros programas.

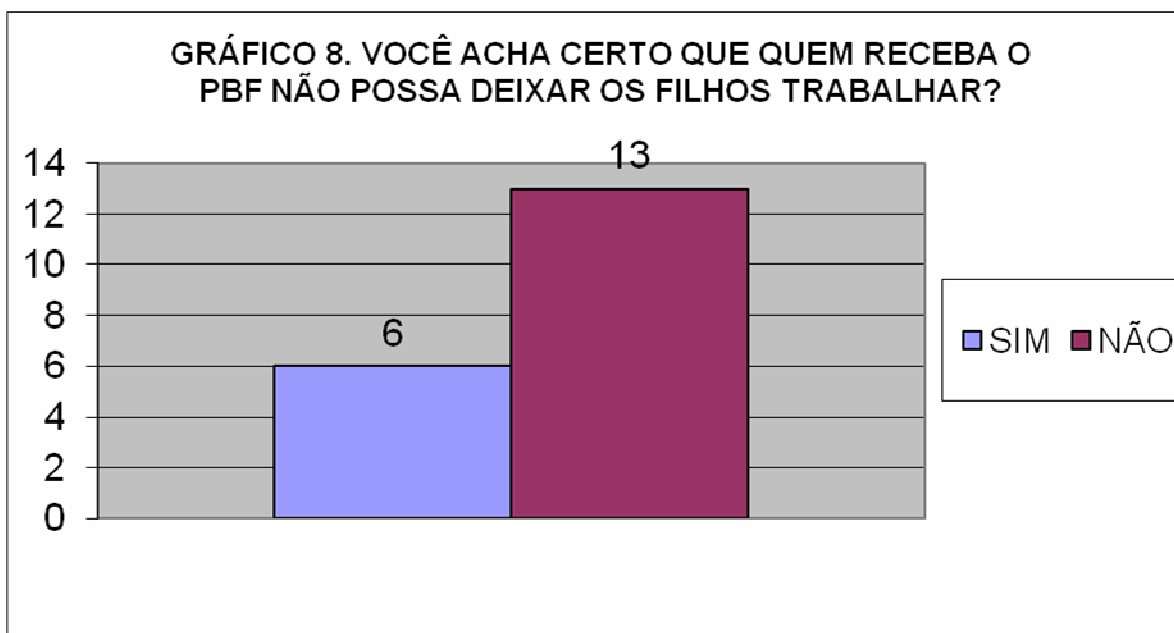


Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

Como se pode notar, no gráfico 7, mais da metade dos entrevistados afirmou não participar de outra iniciativa do governo ou de alguma instituição não governamental o que nos preocupa exatamente pelo exposto anteriormente.

Dentre as pessoas que afirmaram participar de outros programas, estas se referiram, principalmente, ao Fome Zero, que neste caso a referência é ao programa de Segurança Alimentar que dá cursos profissionalizantes e fornece cestas básicas para os participantes e, também, ao programa de Frentes de Trabalho da prefeitura municipal de Santa Vitória do Palmar-RS.

Existe uma grande crença no trabalho como salvação dos jovens frente aos perigos do mundo como as drogas, nas palavras de uma beneficiária do PBF de 34 anos “*Mas antes ta trabalhando do que ta robando, andando com a gurisada. Eu acho assim né, ta trabalhando não ta correndo rua por que, quantos coisa, quantos causo tem acontecido com essa gurisada aí né?*”



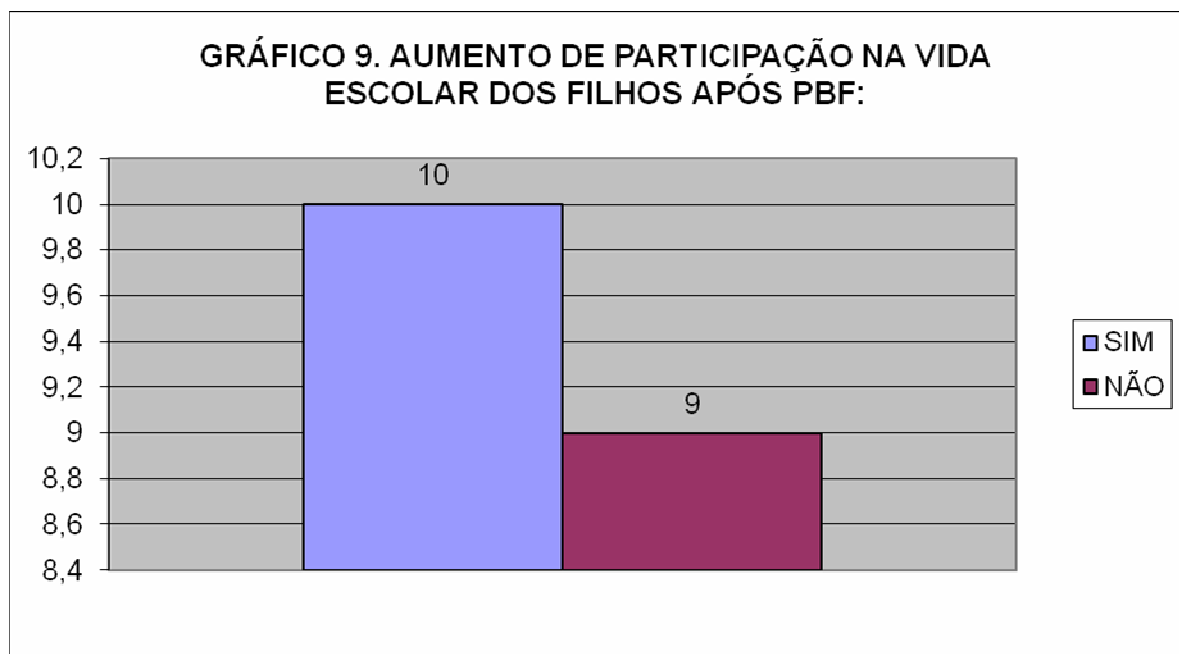
Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

Entre os entrevistados, conforme mostra o gráfico 8, nota-se que as opiniões divergem no sentido do trabalho infantil, na verdade juvenil. Assim temos 12 entrevistados que se colocam contra uma dedicação exclusiva a escola e 5 que se colocam acreditando que a vida dos jovens deve ser dedicada prioritariamente a esta. Entre as pessoas que acham que o ensino deve ter prioridade se destaca a opinião sobre o estudo como chance de vida melhor e nota-se uma maior compreensão dos objetivos do PBF entre estes. Já entre os que desaprovam a idéia mostram-se crenças muito fortes no trabalho como meio de realização individual e de conquista de independência dos seus filhos. Também existe uma crença de que o trabalho pode afastar os filhos dos “perigos” das ruas como drogas, gangues e arruaças.

Outro fator importante neste caso é o de que o trabalho dos jovens faz com que entre mais dinheiro em casa que somado as outras entradas, renda familiar mais o recurso do Bolsa



Família torna a vida menos penosa. Apesar disso a imensa maioria declarou que seus filhos não trabalham por serem menores e notou-se uma tendência a afirmar que o momento de se iniciar a trabalhar gira em torno dos 15 ou 16 anos.



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

Analisando as respostas em relação à participação dos pais na vida escolar dos filhos devido ao PBF encontramos, conforme mostra o gráfico 9, principalmente, duas vertentes. Primeiro muitos beneficiários garantem que sempre participaram das atividades escolares de seus filhos, 9 em 17 afirmaram esta hipótese. Segundo, ao perguntar como acontece essa participação a maioria das pessoas se refere à frequência dos filhos, garantindo que não os deixa faltar devido ao PBF.

Muitos entrevistados, 9 em 17, afirmam participar de atividades na escola, tais como reuniões e festas, porém, quase nenhum afirma fazer isso regularmente e em poucos casos a beneficiária afirma que se preocupa com o aprendizado e rendimento de seu filho.

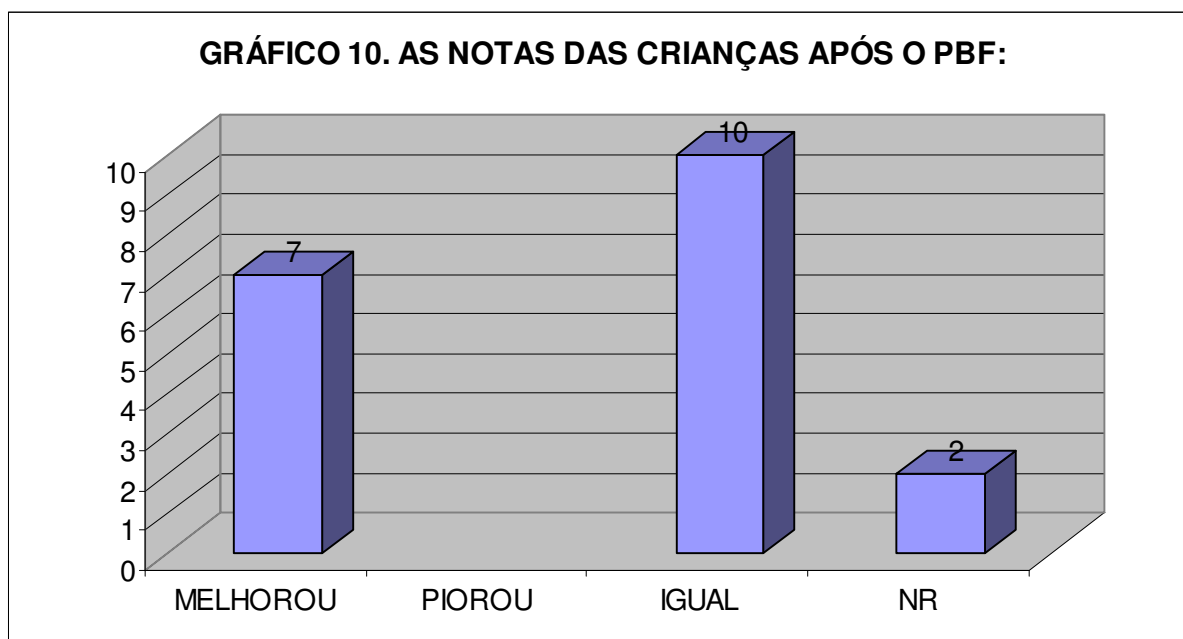
Ainda sobre esta questão, focou claro que a questão do consumo se reflete na fala dos pais ao colocar que com o PBF podem mandar os filhos para a escola melhor vestidos, calçados e com material escolar.

A participação dos pais, pelo observado nas entrevistas, se dá de maneira objetiva, fazendo com que o filho compareça as aulas e atendendo aos chamados da escola para reuniões. O que não se observa é a ajuda aos filhos com deveres de casa e uma maior presença dos pais na escola para saber como o filho está se saindo.

Aqui temos uma grande divergência entre os beneficiários e os professores entrevistados, pois enquanto a maioria dos pais diz ter aumentado a participação após a o PBF, os professores afirmam que quase não há participação. Importante ressaltar que a maioria dos que disseram não haver aumento em sua participação o fazem dizendo que sempre participaram muito.

Quando o assunto passa a ser as notas existe uma clara divisão entre os entrevistados, de um lado os que dizem que as notas dos filhos melhoraram de outro os que afirmam que seguem iguais.

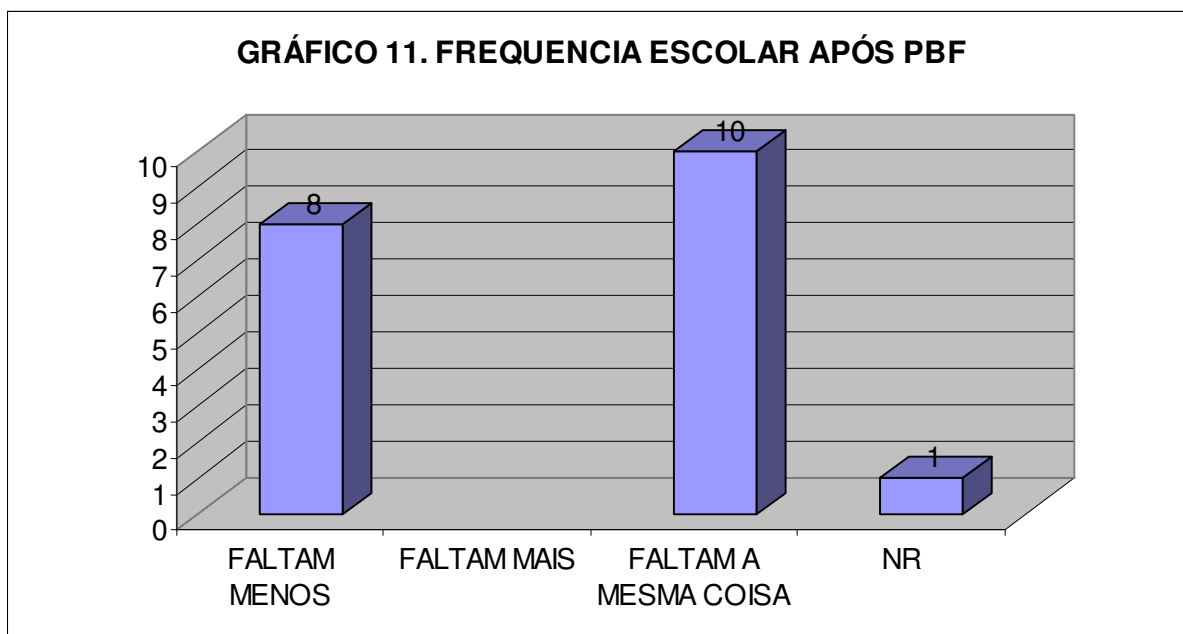
Os que afirmam que segue igual dizem que os filhos sempre foram bons alunos e tiveram boas notas: Neste caso o PBF cumpre função mais econômica, ou seja, relativo à renda familiar do que social, pois em uma família onde a frequência escolar e as notas nunca foram problemas, a receita advinda do PBF tem uma função explicitamente econômica.



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

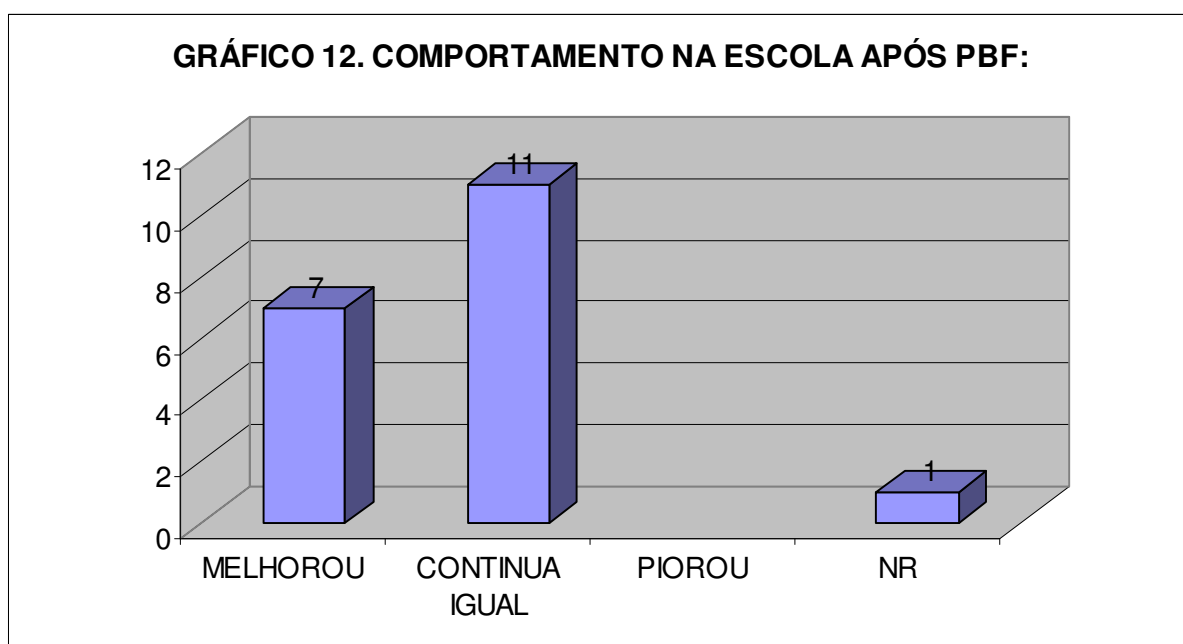
As notas são um componente muito interessante nesta pesquisa (Gráfico 10), pois alguns entrevistados as vinculam diretamente com a questão alimentar como o fez uma senhora de 52 anos ao responder sobre a melhora das notas de sua filha afirmando que antes de receber o bolsa família sua filha não poderia ir mesmo bem à escola, pois comia apenas uma vez por dia, a merenda da própria escola, e que depois de receber este auxílio à menina não mais repetiu de ano.

Se por um lado as pessoas afirmam acreditar no trabalho, pelo menos dos jovens, e acha errado que estes não trabalhem, por outro, muitos afirmam que seus filhos faltam menos após a participação no PBF (Gráfico 11).



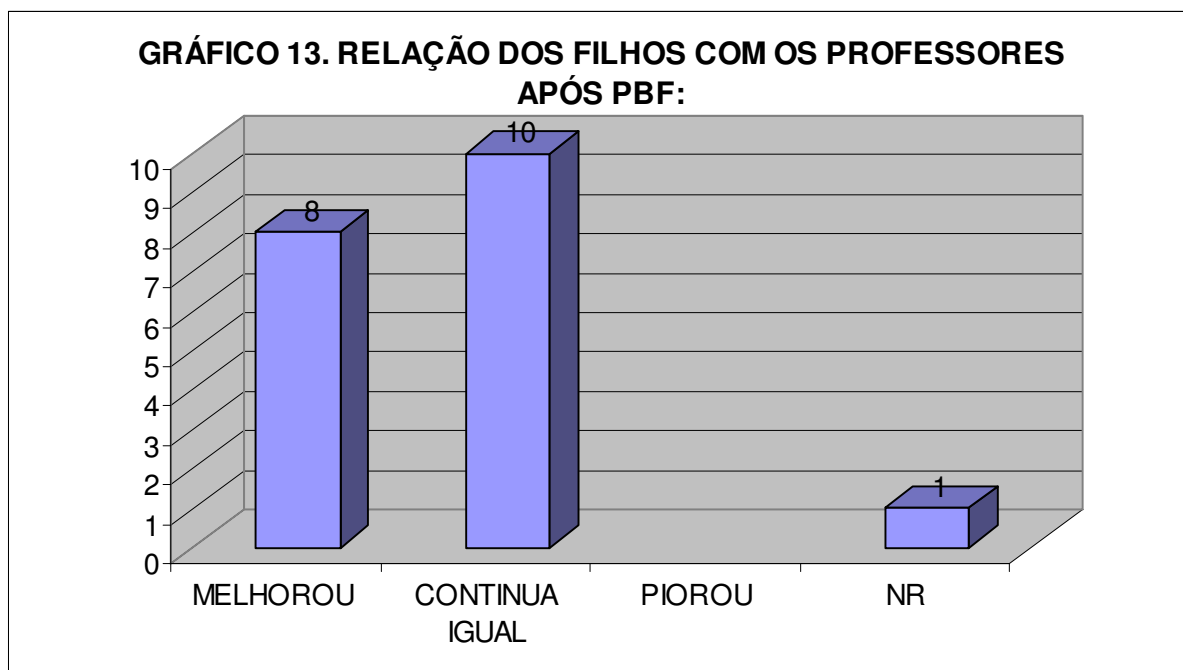
Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

Neste item também temos uma grande fatia de pessoas que afirma não haver mudanças devido à participação no PBF (Gráfico 12).



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

O comportamento na escola, assim como a relação com os professores também apresentam a mesma constante (Gráfico13). Enquanto um grupo de entrevistados afirma que existe uma melhora, outro grupo afirma que não há mudanças.



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

Antes de dissertarmos sobre a avaliação que fazem do programa os beneficiários entrevistados, gostaríamos de nos ater a questão de que em relação à escola fica clara uma divisão em todas as questões entre aqueles que dizem que há uma melhora e aqueles que afirmam que não há mudanças, sendo que os últimos são majoritários em todas as questões.

Podemos observar esta questão por dois aspectos. A primeira e mais óbvia é que aqueles que dizem continuar igual já tinham um bom nível nestes aspectos na escola e por isso não havia o que melhorar. Muitos entrevistados fazem referência a este aspecto e uma entrevistada chega a argumentar colocando que segundo a professora seu filho é o melhor aluno da classe.

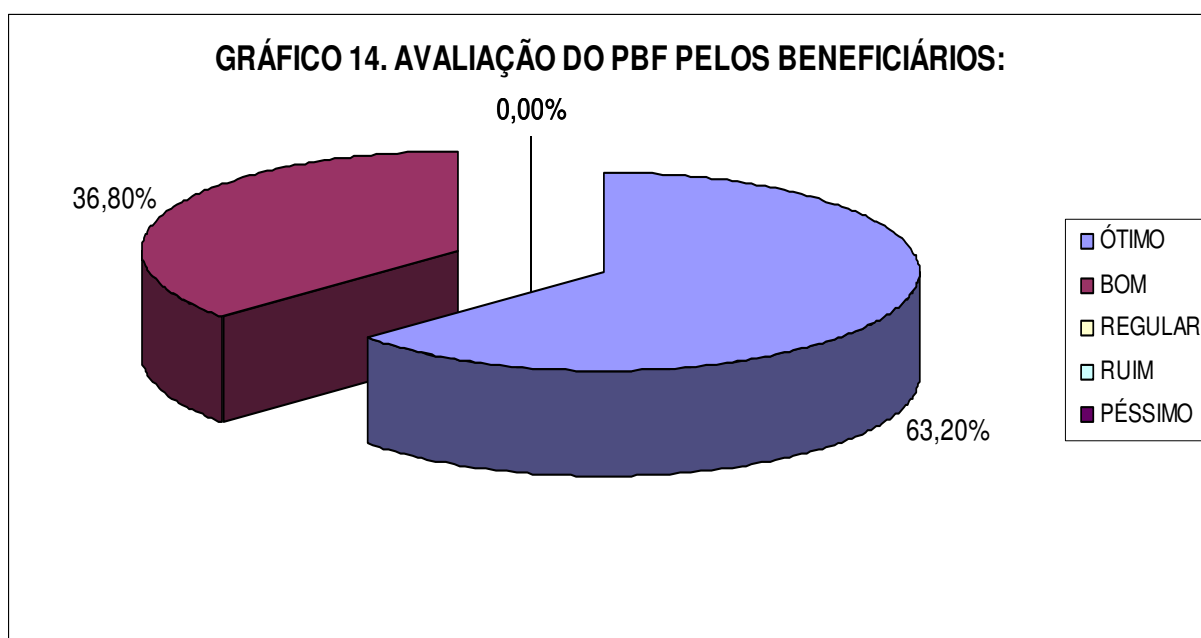
Mas de outra forma temos um depoimento de uma professora que coloca que não nota alterações quando as famílias passam a receber o recurso do PBF, a não ser em famílias estruturadas onde a criança passa a comparecer a escola com o material necessário e melhor vestido, ou seja, o que colocamos anteriormente ao falar da cidadania podemos observar se analisarmos a questão sob esta ótica.

Mesmo que o conceito de família estruturada, não mais seja aceito, o reproduzimos aqui, pois, faz parte da fala de uma das professoras entrevistadas. De qualquer forma, parece-

nos claro que a referencia feita por ela, trata-se na verdade de dividir as famílias em dois grupos, ou seja, o que ela chama de estruturadas seriam famílias com arranjos mais tradicionais e sem maiores problemas de relacionamentos e as que ela classifica como desestruturadas as demais.

Assim podemos chegar a uma conclusão de que o PBF atende bem a famílias “estruturadas” e que necessitam “apenas” de mais dinheiro e que não há uma complementaridade através de outros programas a fim de ajudar os que estão em pior situação.

Por fim acredito que estas realidades não sejam excludentes e que devam existir casos que se encaixem numa e noutra conclusão.



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor em Setembro de 2007

Na avaliação do PBF os beneficiários (Gráfico 14) classificaram o programa como bom ou ótimo, não se registrando nenhuma resposta regular, ruim ou péssimo. Ao classificar o PBF, citaram que este é uma ajuda, este termo foi utilizado em 23 oportunidades em 17 respostas. Ainda tivemos uma resposta “graças a deus” e uma resposta “ganhando” que podem ser consideradas como ajuda. Outro fato que foi relevante é que grande parte dos beneficiários entrevistados se referiu a compras, a aquisição de material escolar, roupas e comidas, principalmente. Alguns beneficiários gostariam de ver o valor do PBF aumentado e quase todos entrevistados se dizem agradecidos por receber e temerosos de que acabe.

## 5.2 “A gente nem sabe quem recebe o bolsa família.”: O que dizem os professores sobre o PBF?

Nota-se entre os professores que há uma tendência de julgamento das famílias pobres através de argumentos do tipo que colocam as famílias beneficiárias como não sabendo fazer bom uso do dinheiro. Esta idéia se reflete em uma fala de um dos professores entrevistados: *“Na verdade, assim ó, não é, não éééé, muito visível. Porque esse dinheiro não é aplicado com criança. Ele vem pra suprir outras necessidades. Não vá, não, eu, eu não sinto que seja aplicado, assim, diretamente nelas. Até porque a família não vê isso aí como um dinheiro para eles. Ele vem pra pagar, sei eu? A conta do gás a conta do mercado. Não reflete neles! Eles Continuam vindo pra escola sem material, continuam sem ter o apoio necessário, né?”*

As entrevistas revelaram aspectos que contradizem as entrevistas dos beneficiários e que de alguma maneira preocupam. Quando afirmo isto me refiro a falas de professores que afirmam que as famílias utilizam o dinheiro para bebidas alcoólicas entre outras coisas igualmente preocupantes.

A maioria dos professores se colocou contra o programa taxando-o de assistencialista e se utilizando bastante do censo comum. Assim, como entre os beneficiários isolamos quatro aspectos que foram analisados através da análise de conteúdo, são estes: trabalho diferenciado com alunos de famílias beneficiárias; alterações em relação às notas e/ou comportamento devido ao PBF; participação dos pais depois do PBF; e PBF ajuda ou direito? Estas questões serviram para analisar as categorias Relação Família-Escola e Cidadania.

Lembrando que, as letras WN significam Wandelina Nunes, colégio próximo a Vila Nova e a sigla CESVP, Colégio Estadual Santa Vitória do Palmar, próximo a Vila Jacinto, para cada situação foi construído uma tabela referencial onde se colocou as questões principais de cada resposta. A seguir, exibimos cada um destas tabelas seguidas das inferências de cada um.

Tabela 5. Trabalho diferenciado com alunos de famílias beneficiárias

<b>Categoria/ entrevistado</b>	<b>1 WN</b>	<b>2 WN</b>	<b>3 WN</b>	<b>4 CESVP</b>	<b>5 CESVP</b>
<b>RELAÇÃO FAMÍLIA-ESCOLA</b>  <b>PERGUNTA:</b> HÁ ALGUM TIPO DE TRABALHO DIFERENCIADO COM OS ALUNOS DE FAMÍLIAS QUE RECEBEM O BOLSA FAMÍLIA? POR QUÊ?	<b>Na escola não.</b> Não! Frequentam a aula regular e tem de ter o mesmo rendimento que os outros alunos Não têm nada de trabalho diferenciado.	<b>Não</b> Por que na verdade <b>nos na sala de aula não temos o conhecimento claro de quem tem bolsa família.</b>	<b>Não.</b> A gente só cobra muito a presença deles. A presença sempre é cobrada, principalmente desses da bolsa escola.	<b>A gente nem sabe quem recebe o bolsa família.</b> Então o trabalho é realizado com todo mundo de forma homogênea não tem <b>nenhum trabalho diferenciado.</b>	<b>Nós não.</b> Sinceramente, não chegou, viste nenhuma orientação nesse sentido e nos também não nos ativemos a esta questão.

Não existe trabalho diferenciado com as crianças de famílias que recebam o Bolsa Família nas escolas pesquisadas porque, na maioria das vezes os professores não sabem quais alunos recebem este benefício, o que mostra um total desconhecimento do PBF.

Tabela 6. Alterações em relação às notas e/ou comportamento devido ao PBF

<b>Categoria/ entrevistado</b>	<b>1 WN</b>	<b>2 WN</b>	<b>3 WN</b>	<b>4 CESV P</b>	<b>5 CESVP</b>
<b>RELAÇÃO FAMÍLIA-ESCOLA.</b>  <b>PERGUNTA:</b> QUE ALTERAÇÕES VOCÊ PERCEBEU NO COMPORTAMENTO E NO RENDIMENTO DAS CRIANÇAS QUE PASSARAM A RECEBER O BOLSA FAMÍLIA?	Olha, eu não, eu particularmente não noto diferença.	<b>Na verdade, assim ó, não é, não é muito visível.</b>	<b>Depende da família!</b>	<b>Não tem como, não tem como saber isso aí!</b>	<b>Se eu te colocar vou estar te mentindo. Nós não fizemos este tipo de acompanhamento.</b>

Os professores não têm como avaliar esta questão pelo fato de não fazerem um acompanhamento destes alunos. O acompanhamento que pode ser feito, o único acompanhamento feito é o da frequência escolar.

O fato de os professores não conseguirem analisar as alterações que o PBF causa no comportamento e no rendimento de seus alunos por não saberem quem recebe denota uma falta de preocupação da escola, como instituição de atuar não apenas no ensino de seus alunos, mas, também, na formação de cidadãos.

Assim, ao afirmarem que não há trabalho diferenciado e de não saberem nem quais são os alunos que pertencem a famílias beneficiárias do recurso do PBF, rompe-se a questão da complementaridade dos programas e das políticas sociais entre si.



Tabela 7. Participação dos pais depois do PBF

<b>Categoria/ entrevistado</b>	<b>1 WN</b>	<b>2 WN</b>	<b>3 WN</b>	<b>4 CESVP</b>	<b>5 CESVP</b>
<p><b>RELAÇÃO FAMÍLIA-ESCOLA.</b></p> <p><b>PERGUNTA: EXISTE UMA MAIOR PARTICIPAÇÃO NAS ATIVIDADES DA ESCOLA POR PARTE DAS FAMÍLIAS DEPOIS QUE PASSAM A PARTICIPAR DO PBF?</b></p>	<p>Eu não conseguiria te relacionar isso aí ao bolsa família. Eu acho que é mais um trabalho da escola de cobrança da participação dos pais. Da gente chamar os pais para participar. Eu não consigo perceber a relação entre a bolsa família e a participação dos pais na escola. Talvez no interesse de mantê-los na escola pra manter o bolsa família. Mas não no interesse de qualidade, que eles estejam aprendendo. Mais em termos de frequência.</p>	<p>Só sob pressão pára que o aluno não falte. Porque se tu não tem, né, a frequência tu perde oooo, né? Então é assim que funciona. Infelizmente.</p>	<p>Não! Só assim, mandam eles sempre pra escola. A gente já alerta que eles podem perder então mandam pra escola.</p>	<p>Não! A participação dos pais é mínima, né cara, mínima! Na assembleia que faz o diretor pra tratar de assuntos da escola a participação, o, o quórum, dos pais é o menor possível.</p>	<p><b>Também não.</b> Não porque não foi feito <b>nenhum tipo de acompanhamento com relação à questão bolsa família dentro da escola, do colégio estadual.</b></p>

A participação dos pais é muito pequena e percebe-se que, muitas vezes é na base da pressão, onde conta muito a questão da frequência na escola. Podem-se inferir de acordo com algumas respostas que são usados métodos de amedrontamento dos pais para que os filhos não faltem, como por exemplo, o corte do Bolsa família serve como ameaça. Também, não há como diferenciar o que acontece com os pais de famílias que recebem o Bolsa Família.

Tabela 8. O PBF é garantia de ajuda ou direito

<b>Categoria/ entrevistado</b>	<b>1 WN</b>	<b>2 WN</b>	<b>3 WN</b>	<b>4 CESVP</b>	<b>5 CESVP</b>
<b>Categoria: CIDADANIA</b>  <b>PERGUNTA:</b> NA SUA VISÃO O PBF É A GARANTIA DE UM DIREITO OU UMA AJUDA DO GOVERNO AS PESSOAS?	<b>Ajuda temporária</b>  <b>Obra de caridade.</b>  <b>Políticas paternalistas.</b>	<b>Assistencialismo!</b>	<b>Ajuda do governo.</b>	<b>Uma jogada política</b>	<b>Garantia de um direito.</b>  <b>Desenvolvimento sócio-cultural.</b>

A maioria dos professores classifica o programa como assistencialista, por ser uma opção relacionada à categoria “ajuda”. Por tanto, podemos intuir que na classe dos professores a maioria não entende como sendo um direito o repasse mensal de recursos financeiros as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Nota-se através destas inferências que, os professores têm uma grande preocupação quanto à qualidade do ensino que prestam e transferem essa preocupação muito para a questão do material escolar e, portanto, gostariam que o dinheiro da Bolsa família, ainda chamada por muitos de Bolsa Escola, fosse utilizado somente em relação à escola.

Outra questão é a Política Social, para a maioria dos professores não passa de assistencialismo e chegam a citar outras políticas mesmo que não sejam do estilo do PBF, com ajuda monetária, para colocarem-se em seguida contra estas e a favor do emprego. Entre eles existe a crença de que as pessoas se acomodam em tais programas e que até gostam de viver sem trabalhar. Não se vê, portanto, neste caso nenhum reflexo da luta feita, principalmente, pelos assistentes sociais para que a Política Social seja vista como um direito.

Arriscamos a dizer que a maioria dos professores, ainda, acredita na máxima *que não se dá o peixe e se ensina a pescar*, sem nem se preocupar se a pessoa possui capital suficiente para ter a vara de pesca, a linha e o anzol.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo proposto neste trabalho propiciou que os aprofundamentos desejados acontecessem. Assim, conseguimos enxergar não apenas o cumprimento da condicionalidade “frequência” do PBF e sim como se dá a participação e/ou relação entre as crianças de famílias que recebem o PBF e suas próprias famílias com a escola.

Os resultados obtidos aqui nos mostram uma semelhança com pesquisas quantitativas feitas em nível nacional, como por exemplo, a constante em Weissheimer (2006), onde a questão do acesso aos bens e as questões relativas à escola se complementam.

Ao fazermos a análise em torno da política social, enxergamos que tanto os professores entrevistados como os beneficiários não a encaram como um direito garantido em lei, mas, a vêem como uma ajuda ou como caridade.

A crença no trabalho ainda existe e os professores percebem que o governo deveria prover este às pessoas. Desta forma, a maioria dos argumentos encontrado nas entrevistas com os professores relaciona ao mesmo tempo três aspectos: falta de interesse pela escola; acomodação quanto à vida e assistencialismo por parte do governo.

O interesse dos beneficiários pela escola, segundo o pensamento dos professores é muito pequeno, para eles se dá unicamente por medo de que exista um corte do PBF, ou seja, o PBF para os professores serve apenas como uma ameaça para que as crianças não falem à escola. Porém, é verdade, também, que os professores declararam não existir nenhum tipo de trabalho diferenciado com os alunos de famílias que recebem o PBF.

Ainda mais impactante é o fato de que somente um dos cinco professores declarou estar de acordo com que existam trabalhos diferenciados para alunos de famílias do PBF, assim mostram-se crentes em uma igualdade que não existe e a escola por sua vez não cumpre uma função de complementaridade ao PBF.

Os beneficiários, por sua vez, acreditam estar participando da vida escolar com a devida atenção, mas ao perguntar-lhes como participam da vida escolar dos filhos estes respondem que o fazem da maneira mais tradicional possível. Participam de festas e de reuniões e não deixam os filhos faltarem às aulas.

Este dilema parece estar na raiz do problema que envolve o PBF. É justamente a participação na escola que coloca em contraposição as idéias dos professores e dos

beneficiários e ao se resolver este problema o PBF poderá realmente atingir um ponto além de seu objetivo, ou seja, além de apenas frequência, também, a qualidade da educação.

Para que isto aconteça, é necessário que o PBF não atue sozinho, outras iniciativas devem estar articuladas. Neste ponto o PBF mostra-se carente de parceiros, pois dos entrevistados apenas metade declarou estar participando de algum outro programa governamental e como já esclarecido a escola não se ocupa disto.

No que tange ao acesso aos bens de consumo o PBF cumpre seu papel, principalmente, em relação à alimentação, roupas e calçados entre outras. As famílias declararam que o dinheiro da casa dura mais depois de receberem o Bolsa Família e os que compram a crédito declara que este melhorou após a participação no programa.

A hipótese testada foi: *“Os beneficiários do Programa Bolsa Família melhoram a sua relação com a escola e têm maiores possibilidades de exercer sua cidadania do que anteriormente a inclusão no programa, pois com o aporte mensal proporcionado pelo PBF têm acesso à parte da produção social.”*

Se considerarmos a cidadania atual como tendo um forte componente econômico e de acesso a bens, chegamos à conclusão de que a hipótese é verdadeira, pois, ao afirmar que o PBF auxilia os beneficiários a terem acesso aos bens básicos, fica claro de que o auxílio é verdadeiro.

Não podemos, porém, afirmar que o PBF dá a cidadania às pessoas que dele participam, em primeiro lugar porque a cidadania é muito mais do que o simples acesso a bens básicos, é composta por muito mais valores, políticos, sociais, jurídicos, enfim uma série de direitos e deveres, assim como de atitudes de ônus e bônus que se somam a este conceito por toda a história.

Quanto à questão da relação com a escola, os professores afirmam que as crianças de famílias que recebem o PBF não faltam mais a aula e deixam apenas este legado ao PBF, ou seja, para os professores este programa não faz muito pela educação. Os beneficiários por sua vez declaram ter melhorado a nota, o comportamento, o relacionamento com os colegas e com os próprios professores. Se levamos em conta que o PBF tem como principal objetivo conter a evasão escolar somos levados a afirmar que, também, neste ponto a hipótese é verdadeira, ou seja, os beneficiários melhoram a sua relação com a escola.

Mesmo considerando a nossa hipótese verdadeira, em nossa visão isto apenas não basta. É claro que, é melhor existir tal política do que não existir nada e mais lógico ainda que esta política de transferência de renda deva agir em conjunto com outras políticas que se

deteriam em outros aspectos da vida, como o ensino e a cultura, enquanto o PBF se ocupa da parte financeira.

Entretanto, para se combater a pobreza e miséria o que se necessita mesmo é que aja uma reformulação da questão econômica mundial, da divisão do trabalho e da concepção de Economia Política vigente. Assim, com uma distribuição mais justa do trabalho podemos voltar a ter uma sociedade mais equilibrada.

Resumindo, ou os PGRMs se estabelecem como marco daqui para frente na sociedade, podendo inclusive gerar em parte a sociedade do ócio de De Masi, pois as pessoas trabalhariam se quisessem, ou podendo funcionar como mola propulsora para o mercado incluir pessoas de fora do sistema, inclusive como consumidores, ou ainda acabam sua existência assim que o governante de plantão acreditar que estes não se fazem mais necessário ou que o Estado não tem mais como bancá-los.

O título deste trabalho é Mudanças causadas pelo programa de transferência direta de renda, Bolsa Família, aos beneficiários de Santa Vitória do Palmar-RS. E as mudanças encontradas foram na sua maioria em relação ao acesso aos bens, ou seja, a parte da produção social. As pessoas declaram melhorar a alimentação, o vestuário e demais questões sobre a economia familiar. Quanto à escola, nosso maior foco, a mudança ficou mesmo por conta da frequência, uma vez que a participação declarada pelos pais não é efetiva e os professores não a confirmam e por outro lado os próprios professores declararam não haver qualquer tipo de trabalho diferenciado para com os alunos de famílias que participam do PBF.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do Brasileiro**. Rio de Janeiro, Record, 2007.
- ANTUNES, Ricardo; SILVA, Maria Aparecida Moraes. **O avesso do trabalho**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.
- \_\_\_\_\_, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1995.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2001.
- BALTAZAR, Márcia Cristina. **Transformações atuais do Estado de bem estar social: programas de garantia de renda mínima, as ONGs na prestação de serviços sociais e descentralização das políticas sociais**. Núcleo de estudos de políticas públicas da UNICAMP, 1996.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa (Portugal): Edições 70, 1977.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- \_\_\_\_\_, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez: 2002.
- BOBBIO, Norberto. MATTEULUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, 4ª ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1998.
- BOUDON, Raymond. Bourricard, François. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Editora Ática: 2004.
- CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005. 228 p.
- CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: Belfiore-Wanderley, Mariângela; Bógus, Lúcia; Yasbeck, Maria Carmelita. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 2004.
- CHIECHELSKI, Paulo Cezar Santos. **Sistemática de avaliação para município que implantaram o Bolsa Família**. Tese de Doutorado. PUC-RS. Porto Alegre, 2007.
- CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania**. São Paulo: Edições Loyola, 2005. 210p.
- DE MASI, Domenico. Perspectivas para o trabalho e o tempo livre. In: **Lazer numa sociedade globalizada: Leisure in a globalized society**, SESC/WRLA. São Paulo, 2000.

FAGUNDES, Helenara Silveira. NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Cidadania e Direitos Sociais: A atualidade do debate.** Revista Consciência social, Ano VII – N<sup>a</sup> 10, p. 27-34. Agosto de 2007.

\_\_\_\_\_, Helenara Silveira. **Voluntariado e solidariedade: da caridade ao direito.** Porto Alegre: PUCRS, 2005. Tese (Doutorado em Serviço Social) Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2005.

FONSECA, Ana. **Avaliação de Políticas Sociais: O desafio de fazer, analisar e corrigir simultaneamente.** UNICAMP, 2005.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas.** n. 21, p. 211-230. Jun. 2000.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico: Elaboração e Formatação.** Explicação das Normas da ABNT. 14. ed. Porto Alegre: Gráfica e Editora Brasil, 2006.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia.** Petrópolis: Vozes, 1999.

HOBBSBAWN, Eric J. **Era dos Extremos.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** UFF/Economia, 2005.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da economia política: livro 1,** tradução de Reginaldo Sant"Anna. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

AURÉLIO, Novo dicionário. Século XXI: O dicionário da Língua Portuguesa, 3<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro, 1999.

O DILEMA do lucro: A difícil escolha que as empresas precisam fazer entre reinvestir ganhos ou distribuí-los aos acionistas. **Revista Amanhã.** n. 220, ano 20, Porto Alegre, 05/2006.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003. 591p.

PRITTWITZ, Volker Von. **Politikanalyse.** Opladen: Leske + Budrich, 1994.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1999.

SALOMON, Delcio Vieira. **A maravilhosa incerteza.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Renda Mínima e reestruturação produtiva.** São Paulo: Cortez, 1997.



\_\_\_\_\_, Maria Ozanira Silva e; Yasbeck, Maria Carmelita; Giovanni, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, Herbert de. **Distribuição de renda: desenvolvimento e democracia.** In: Suplicy, Eduardo. Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1992

SOUZA, Marcelo Medeiros Melo de. **A transposição de teorias sobre a institucionalidade do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro. 1999.

SPOSATI, Aldaíza (Org.). **Renda Mínima e crise mundial: Saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus Malefícios.** São Paulo: Futura, 2002.

SUPLICY, Eduardo. **Programa de Garantia de Renda Mínima.** Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1992

TORREL, Jean-Pierre. Tomás de Aquino. In: CANTO-SPERBER, Monique (Org.). **Dicionário de ética e filosofia moral.** Tradução de Ana Maria Ribeiro-Althoff, Magda França Lopes, Maria Vitória Kessler de Sá Brito, Paulo Neves. São Leopoldo: UNISINOS, 2003. p. 706-712. (Coleção Idéias)

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do Programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: 2006.

ITEPA, Banco de Dados da Zona Sul. Pelotas Educat:2007.

## APÊNDICES

### Apêndices A – Roteiro de entrevista com beneficiários.

ENTREVISTA Nº \_\_\_\_\_ DATA: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /2007

1) SEXO: ( )M( )F

2) IDADE:

**SOBRE O BOLSA FAMÍLIA E ECONOMIA FAMILIAR:**

3) EM QUE É GASTO O DINHEIRO DO BOLSA FAMÍLIA?

- ( ) ALIMENTOS                      ( )ROUPAS/CALÇADOS                      ( ) REMÉDIOS  
 ( ) ALUGUEL                      ( )MAT. DE LIMPEZA E HIGIENE PESSOAL  
 ( ) TRANSPORTE                      ( ) MAT. ESCOLAR                      ( )LAZER  
 ( )AGUA                      ( ) LUZ                      ( ) GÁZ                      ( )\_\_\_\_\_

4) ANTES DE RECEBER O BOLSA FAMÍLIA, O DINHEIRO DA CASA TERMINAVA:

- ( )EM 1 SEM. OU MENOS    ( ) 2 SEM.                      ( ) 3 SEM                      ( )DURAVA TODO O MÊS

5) DEPOIS DE RECEBER O BOLSA FAMÍLIA, O DINHEIRO DA CASA TERMINA:

- ( )EM 1 SEM. OU MENOS    ( ) 2 SEM.                      ( ) 3 SEM                      ( )DURA TODO O MÊS

6) CRÉDITO (CONTAS) COM OS COMERCIANTES DO BAIRRO:

- ( ) MELHOROU                      ( ) NÃO MELHOROU                      ( ) NÃO COMPRA A CRÉDITO

7) ALIMENTAÇÃO APÓS O BOLSA FAMILIA:

- ( ) MELHOROU MUITO                      ( )MELHOROU  
 ( ) CONTINUA IGUAL                      ( ) PIOROU                      ( ) PIOROU MUITO

8) AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:

- ( ) ÓTIMO                      ( ) BOM                      ( ) REGULAR                      ( ) RUIM                      ( ) PÉSSIMO

**SOBRE CIDADANIA**

9) POR QUE EXISTE O BOLSA FAMÍLIA?

10) VOCÊ ACHA QUE UM DIA NÃO PRECISARÁ MAIS DO BOLSA FAMÍLIA PARA VIVER?

( ) SIM ( ) NÃO

11) PARA VOCÊ, O BOLSA FAMÍLIA É UMA AJUDA DO GOVERNO OU A GARANTIA DE UM DIREITO:

( ) AJUDA ( ) DIREITO

POR QUÊ?

12) VOCÊ PARTICIPA DE ALGUM OUTRO PROGRAMA DO GOVERNO?

( ) SIM ( ) NÃO SE SIM QUAL: \_\_\_\_\_

13) ALGUM FILHO SEU, DEIXOU DE TRABALHAR DEVIDO AO BOLSA FAMÍLIA?

( ) SIM ( ) NÃO

SE SIM: ESTE TRABALHO FAZIA COM QUE ELE NÃO ESTUDASSE?

( ) SIM ( ) NÃO

14) VOCÊ ACHA CERTO QUE AQUELES QUE RECEBAM O BOLSA FAMÍLIA NÃO POSSAM DEIXAR OS FILHOS TRABALHAR?

( ) SIM ( ) NÃO

POR QUÊ?

15) DEPOIS DE RECEBER O BOLSA FAMÍLIA, VOCÊ PASSOU A PARTICIPAR MAIS DA VIDA ESCOLAR DE SEU FILHO?

( ) SIM ( ) NÃO

16) DEPOIS DE RECEBER O BOLSA FAMÍLIA SEUS FILHOS NA ESCOLA:

A) QUANTO AS NOTAS:

( ) MELHORARAM AS NOTAS ( ) IGUAL ( ) PIORARAM

B) QUANTO A FREQUÊNCIA

( ) FALTAM MENOS ( ) FALTAM A MESMA COISA ( ) FALTAM MAIS

C) QUANTO AO COMPORTAMENTO

( ) MELHOROU ( ) IGUAL ( ) PIOROU

D) RELACIONAMENTO COM OS PROFESSORES:

( ) MELHOROU ( ) IGUAL ( ) PIOROU

### **Apêndice B – Roteiro de entrevista com os professores**

1. HÁ ALGUM TIPO DE TRABALHO DIFERENCIADO COM OS ALUNOS DE FAMÍLIAS QUE RECEBEM O BOLSA FAMÍLIA?
2. POR QUÊ?
3. QUE ALTERAÇÕES VOCÊ PERCEBEU NO COMPORTAMENTO E NO RENDIMENTO DAS CRIANÇAS QUE PASSARAM A RECEBER O BOLSA FAMÍLIA?
4. EXISTE UMA MAIOR PARTICIPAÇÃO NAS ATIVIDADES DA ESCOLA POR PARTE DAS FAMÍLIAS DEPOIS QUE PASSAM A PARTICIPAR DO PBF?
5. NA SUA VISÃO O PBF É A GARANTIA DE UM DIREITO OU UMA AJUDA DO GOVERNO AS PESSOAS?