

**A PASSAGEM DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA PARA O
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: continuidades e rupturas¹**

Enzo Mayer Tassarolo²
Aloísio Krohling³
FUNADESP

Resumo

O artigo analisa as possíveis continuidades e rupturas existentes entre os dois últimos governos brasileiros em matéria de política social, a partir do exame de seus respectivos pilares de intervenção social: o Programa Comunidade Solidária e o Programa Bolsa Família. Inicialmente, apura-se o modo neoliberal de pensar as políticas sociais e a tensão entre o projeto (neoliberal) focalista e o projeto (popular-democrático) universalista no Brasil do final dos anos 80. Depois, examinam-se criticamente as características do Programa Comunidade Solidária, do governo Fernando Henrique Cardoso, e do Programa Bolsa Família, do governo Lula. No final, destacam-se as continuidades e rupturas entre os modelos de intervenção do Estado na sociedade, notadamente nas políticas de combate à pobreza. A pesquisa aponta para a permanência do pensamento neoliberal nas políticas sociais implementadas ao longo dos últimos quinze anos, ainda que alguns avanços na área social tenham sido obtidos no governo Lula.

Palavras-chave: Bolsa Família; Comunidade Solidária; Políticas Sociais; Estado e Sociedade; Pobreza; Programas de Transferência de Renda.

Abstract

The article discusses the possible continuities and disruptions in the social policy of the two last Brazilian governments, examining their respective major social intervention programs: the Solidarity Community Program and the Family Grant Program. Initially, one determines the neoliberal mode of thinking social policies and works on the tension between the neoliberal focalist project and the popular-democratic universalistic project in the late 80s in Brazil. Then, one critically examines the characteristics of the Solidarity Community Program of Fernando Henrique Cardoso and the Family Grant Program of Lula. In the end, one highlights the continuities and disruptions between the models of state intervention in society, mainly in the combat strategy against poverty. The research indicates a permanence of neoliberal framework in the social policies implemented over the past fifteen years, although some improvements have been obtained in the social area within Lula's government.

Keywords: Family Grant Program; Solidarity Community Program; Social Policy; State and Society; Poverty; Income Transfer Programs.

Introdução

O recente encerramento do período eleitoral brasileiro que culminou na vitória de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), permite-nos um exame histórico mais distanciado dos discursos superficiais e maniqueístas que retrataram as ações dos dois últimos governos do Brasil – chefiados por Fernando Henrique Cardoso, FHC, (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Agora, após o período eleitoral, com os ânimos menos

exaltados, é possível analisar com mais cautela as políticas públicas adotadas ao longo dos últimos quinze anos, sem cairmos no perigo de demonizar esta ou aquela gestão governamental.

Alguns questionamentos levantados durante as últimas eleições serão objeto de pesquisa deste trabalho, particularmente aqueles que se referem à questão da continuidade ou da ruptura no processo de elaboração e implementação das políticas sociais. Nosso objetivo central é analisar os pontos semelhantes e divergentes existentes entre os dois últimos governos em matéria de política social, a partir do exame de seus respectivos pilares de intervenção social: o Programa Comunidade Solidária e o Programa Bolsa Família.

Na primeira parte do artigo, averiguamos o enfoque dado pela perspectiva neoliberal às políticas sociais e fazemos um breve retrospecto histórico da formação do sistema de proteção social no Brasil a partir da Constituição de 1988, tendo como pano de fundo a tensão entre focalização e universalização: enquanto as políticas universais visam o longo prazo indiscriminadamente, as políticas focalizadas – como os programas de transferência de renda – atuam em situações emergenciais de privação com caráter seletivo (na lógica da discriminação positiva).

Na segunda e terceira partes, apuramos criticamente as características do Programa Comunidade Solidária e do Programa Bolsa Família, com base em material documental, estatístico e teórico. No final, apontamos algumas continuidades e rupturas existentes entre as políticas sociais implementadas pelos dois últimos governos do país.

1 Políticas sociais no pensamento neoliberal

Já é consenso entre os especialistas que houve uma forte influência da ideologia neoliberal sobre o projeto político delineado pelos primeiros Presidentes eleitos diretamente pelo povo brasileiro depois de 1988. Ainda que entendamos desnecessário nos aprofundar nessa temática, desejamos nesta parte inicial ressaltar as principais características da doutrina neoliberal para que depois possamos examinar com mais acuidade a repercussão dela nas diretrizes governamentais tanto de Fernando Henrique Cardoso como de Lula.

A corrente neoliberal foi iniciada na década de 40 por Hayek (que, de certa forma, pode ser considerado o patrono do neoliberalismo), mas tornou-se hegemônica somente nos anos 80, quando os trabalhos dos “Chicago Boys”, encabeçados por Milton Friedman, e da Escola de Virgínia, capitaneada por James Buchanan, contribuíram para modelar os “programas de ajuste” do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. A grande tese colocada por esse pensamento econômico era de que a ação estatal sobre a economia, pela via dos instrumentos clássicos de política econômica, deveria ser o menos intensa possível – daí o apelido decorrente de seu modelo de intervenção, o “Estado Mínimo” ou o “Estado fraco”.

Convém destacar o paradoxo representado por essa ideia de “Estado Mínimo”. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos, “tal como o Estado tem de intervir para deixar de

intervir, também só um Estado forte pode produzir com eficácia a sua fraqueza” (SANTOS, 2002, p. 42).

As mudanças na política macroeconômica promovidas por Thatcher, na Inglaterra em 1979, e por Reagan, nos Estados Unidos da década de 80, representam historicamente a ascensão e a disseminação dessa ideologia pelo mundo. Expandindo-se como reação à crise estrutural do capitalismo, deflagrada pela Crise do Petróleo em 1973, a ideologia neoliberal propunha novas diretrizes de mercado.⁴

Espalhando o credo de que os agentes individuais tomam decisões motivadas unicamente pelo seu próprio interesse, e que essas vontades seriam expressas adequadamente no mercado de modo harmônico (numa “ordem social”), o neoliberalismo repudiou a antiga forma de intervenção estatal que tentava regular as interações econômicas, sociais e políticas (assimétricas) entre os diferentes grupos sociais. Para o fundador do neoliberalismo, qualquer forma de “planejamento estatal” seria um “caminho à servidão” (HAYEK, 1990, p. 166), e ao “caos social”.

Na América Latina, a recepção das diretrizes neoliberais está ligada à imposição dos “programas de ajuste estrutural” das agências de financiamento mundial como condição para renegociação de dívidas externas. De modo geral, previu-se: (I) a contenção dos gastos públicos (e, conseqüentemente, de investimento em políticas sociais); (II) a privatização do patrimônio público para o pagamento de dívidas estatais; (III) uma reforma tributária que diminuísse a intervenção estatal no mercado e beneficiasse o grande capital; (IV) a abertura às importações como forma de garantir a concorrência; (V) e a liberalização comercial (CARCANHOLO, 1998).

Uma síntese das principais ideias neoliberais apontaria para as exigências complementares de, por um lado, privatizar empresas estatais e serviços públicos; e, por outro, de criar novas regulamentações (“desregulamentar”) que diminuam a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados.

Tendo apresentado as “soluções” propostas pelos neoliberais, cabe destacar o que essa corrente de pensamento assinalava como os males do Estado intervencionista. Nesse sentido, afirmava-se (I) que o Estado havia se tornado um instrumento de grupos de pressão que tentam firmar seus privilégios utilizando o discurso demagógico das políticas sociais; (II) que a regulação legislativa e os serviços de proteção social confundiam os sinais emitidos pelos mercados, implicando emprego irracional de recursos materiais e deseducação dos indivíduos; (III) que o crescimento das despesas públicas levava ao aumento do endividamento e da inflação; (IV) que o crescimento da tributação poderia provocar efeitos indesejáveis que se propagariam por toda sociedade, estimulando o desemprego, fraudes fiscais e o desenvolvimento de uma economia informal. (MORAES, 2001).

Ampliando a discussão, poderíamos afirmar que, para os neoliberais, o maior perigo do Estado interventor reside na elevação que esse modelo de organização política proporciona às classes subalternas, na medida em que garante a elas políticas sociais redistributivas que lhes permitem organizar-se no universo político e reivindicar uma melhor divisão da riqueza gerada no Estado.

Assim, chegamos ao ponto que pretendíamos ao iniciarmos esta parte do trabalho. Como a ideologia neoliberal compreende as políticas sociais? Se, como vimos, a intervenção

do Estado permite às massas pobres um clamor por divisões de ganho mais equitativas, o destino inexorável da democracia social é um regime político que gasta cada vez mais (e mal) e taxa cada vez mais (e mal). As políticas sociais em expansão geram também, inevitavelmente, uma burocracia estatal poderosa e irresponsável, que adquire força e interesses próprios, operando com o dinheiro dos grupos ricos (MORAES, 2001).

Para resolver esses problemas decorrentes das políticas sociais – da intervenção estatal, de modo geral – é necessário barrar a vulnerabilidade do mundo político à influência das massas pobres reduzindo o campo de atividades sobre as quais elas podem influir, desregulamentando, privatizando, diminuindo o Estado. O que significa dizer que é preciso, também, reduzir ao máximo o número de funcionários estatais que estejam submetidos à pressão das massas (MORAES, 2001).

Especificamente sobre as políticas sociais, notadamente aquelas voltadas para o combate à pobreza (o foco deste trabalho), as recomendações neoliberais apresentam um traço principal: a focalização. De acordo com a visão deles, a definição precisa e delimitada dos beneficiários das políticas sociais é benéfica porque reduz os custos do Estado e evita o risco político de os benefícios sociais serem entendidos como direitos universais ou bens públicos. Como demonstra José Camargo (2003), os neoliberais defendem as políticas focalizadas sob o argumento de que além de necessárias, elas são mais eficazes e geram maiores impactos.

O problema da focalização, porém é que as políticas sociais tornam-se meras políticas compensatórias, de socorro aos indivíduos em condições de pobreza extrema – não se vislumbra um outro projeto de sociedade possível; o atual, neoliberal, é o único realizável.

Focalização, em suma, é um termo que se refere às estratégias governamentais que buscam atender às demandas emergenciais das camadas sociais que se encontram em situação de carência ou risco social. São políticas implementadas para produzirem respostas de curto prazo, conjunturais. Elas não estão fundamentadas em direitos sociais constitucionais e, por isso, podem até serem extintas conforme mudanças de governo.

Além da focalização, poderíamos destacar como pilares das diretrizes neoliberais para as políticas públicas a privatização, já que defende-se a transferência ao setor privado da propriedade dos entes estatais (inclusive aqueles ligados à providência de saúde, educação, moradia, entre outros); e a descentralização, porquanto prega-se a delegação da responsabilidade de implementar programas sociais ao setor privado e ao “Terceiro Setor”⁵. As associações comunitárias, as ONGs, os movimentos sociais, as empresas privadas compensariam, portanto o papel abandonado pelo Estado de executar as políticas públicas.

Será que as políticas sociais adotadas pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula inserem-se nesse quadro neoliberal ou será que eles se pautaram numa forma diferente de intervenção estatal através dos programas Comunidade Solidária e Bolsa Família? Para responder a essas perguntas, investigaremos agora o contexto histórico brasileiro do início dos anos 90 e depois partiremos para o exame desses dois Programas.

1.1 O início dos anos 90: universalização x focalização

Antes de iniciarmos o exame do Programa Comunidade Solidária, exemplo máximo da política social do governo FHC, convém voltarmos nossa atenção para o Brasil do final dos

anos 80. Nesse período, percebe-se a ampliação de direitos sociais e de garantias de participação popular nas atividades estatais, como resultado do processo de rearticulação política da sociedade civil brasileira. O marco desse contexto de (re)democratização é a promulgação da Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, a qual ampliou os deveres sociais do Estado para com os cidadãos, introduzindo, entre outras coisas, as políticas constitutivas de Seguridade Social.

Os dispositivos inseridos na Constituição de 88 buscavam superar o padrão restritivo de proteção social promovido pelo Estado brasileiro durante o período desenvolvimentista⁶, no qual a inserção social dos indivíduos, seja nos momentos democráticos seja nos autoritários, estava vinculado a sua posição na estrutura produtiva do país e sujeito a práticas clientelistas. Nesse sentido, o modelo de proteção social vislumbrado pela Constituição caracterizou-se pela universalização de direitos sociais, entendida como um conjunto de leis que visava expansão da oferta de serviços e benefícios sociais para toda a população em quantidade e qualidade.

A partir da promulgação dessa Carta Magna, parecia realmente que se estava caminhando para a possibilidade de universalização de direitos sociais básicos, com garantia de mínimos sociais. Contudo, como verificaremos, o plano de intervenção estatal na área social seria rapidamente limitado pelo projeto neoliberal de programas sociais.

Já nos fins dos anos 80, o projeto político brasileiro dividiu-se entre a proposta “liberal-social” de Fernando Collor de Mello e a proposta “popular-democrática” do Partido dos Trabalhadores, liderado por Lula. Como se sabe, vingou a proposta que defendeu a necessidade de se retirar o país do atraso econômico da “década perdida” através de reformas liberalizantes que recolocariam o Brasil nos rumos de uma grande nação.

Collor foi o responsável por introduzir oficialmente no país uma agenda baseada nas diretrizes neoliberais. Conforme Leda Paulani, “desde a eleição de Collor passou a ser voz corrente a inescapável necessidade de reduzir o tamanho do Estado, privatizar empresas estatais, controlar gastos públicos, abrir a economia etc” (PAULANI, 2010, p. 119). Ainda segundo a autora, a “agenda neoliberal foi colocada na ordem do dia como uma espécie de *única saída* para as emergências que nos afligiam, a saber, a irresolução do problema da dívida externa e a renitência do processo inflacionário”. (PAULANI, 2010, p. 120, grifo nosso). Por isso, no Brasil “[...] tudo se passa como se aos poucos estivesse sendo decretado um estado de exceção econômico que justifica qualquer barbaridade em nome da necessidade de salvar o país, ora do retorno da inflação, ora da perda de credibilidade, ora da perda do bonde da história” (2010, p. 123).

Com a consolidação da agenda neoliberal o modelo de proteção social brasileiro configurou-se numa rede dual, em que a parcela pobre da população se vê dependente do Estado para prover suas necessidades básicas e a camada rica busca no mercado formas de garantir sua saúde, educação, moradia, previdência e outros direitos. (COHN, 2000).

Interpretação semelhante possui Maria Lúcia Teixeira Wenerck Vianna (1998), que amplia o debate inserindo interessantes comparações e metáforas:

[...] a despeito das britânicas intenções reformistas e da proposta *beveridgeana* sancionada constitucionalmente, o modelo brasileiro de proteção social vem se tornando, na prática, cada vez mais “americano”. Pois, ainda que formalmente

universais e imaginadas como indutoras de cidadania, as provisões públicas se resumem a poucos benefícios para os pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção àqueles cuja situação permite a obtenção de planos ou seguros privados (VIANNA, 1998, p.130).

Em outras palavras, o modelo de proteção social brasileiro está se “americanizando”, pois cada vez mais restringe seu alcance às camadas mais empobrecidas da população, as quais, em última instância, desmobilizam-se por receberem benefícios estatais. Vianna faz referência aos Estados Unidos porque no modelo norteamericano ao Estado cabe uma função residual, de apenas proteger os excluídos do mercado privado. E às parcelas ricas caberia buscar no mercado privado a boa qualidade de serviços como educação e saúde, a qual não pode ser encontrada no âmbito estatal.

É possível compreender, destarte que aquilo que foi inicialmente previsto nas leis brasileiras não chegou a se concretizar na realidade social do país. Apesar da Carta Constitucional ter rompido, no plano jurídico, com a concentração de poder na esfera federal, tendo definido processos de descentralização que assegurariam aos municípios autonomia político-administrativa, por exemplo; e ter garantido amplos direitos sociais, houve no Brasil do início dos anos 90 um retrocesso em matéria de política social.

Sonia Draibe (1998a) revela-se ciente dessa contradição, na medida em que afirma existir no período Collor dois planos contraditórios de política social: um que buscava complementar os dispositivos constitucionais, no âmbito legislativo do Congresso Nacional; e outro que destruía as tentativas de reforma substantiva dos programas sociais, na esfera do Executivo, promovendo cortes nos gastos sociais e dando continuidade ao modelo clientelista e patrimonialista de proteção social – com forte centralização e priorização de programas assistenciais.

Essa problemática é também descrita por Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Yazbek e Geraldo di Giovanni (2004) da seguinte forma:

os anos 1990 representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. Tem-se, de um lado, um avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social [...] de outro lado, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, a Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil (2004, p. 26).

É nesse quadro contraditório que Fernando Henrique Cardoso assume o Governo Federal. Resta agora examinar as características das políticas sociais instituídas pelo Presidente durante seus dois mandatos.

2 O Programa Comunidade Solidária do Governo FHC

Na esteira da análise de Sonia Draibe (1998b), identificamos na gestão de Fernando Henrique Cardoso uma estratégia de proteção social de dupla face, a partir da qual o Governo tentou atender concomitantemente às demandas de universalização e descentralização

impostas pela Constituição e às necessidades de determinados segmentos sociais mais carentes de recursos econômicos e de inclusão social.

O cenário do início dos anos 90, no qual se confrontavam as tendências universalistas e focalizantes, é refletido na engenharia institucional efetivada por FHC, que foi estrangida tanto por fatores de ordem interna (pressões pela manutenção da estabilidade monetária sob a ameaça do retorno da inflação; pela venda ao capital internacional de setores estratégicos como energia e telecomunicação), quanto de ordem externa (as “sugestões” das agências internacionais de financiamento para ajustamento da economia brasileiro às necessidades do mercado internacional, exigindo do governo a abertura do mercado brasileiro aos produtos estrangeiros – o que foi feito, principalmente no período Collor, de maneira apressada implicando aumento do desemprego e falência de empresas nacionais).

Segundo Leda Paulani (2010), a maioria dessas pressões estava fundamentada em ameaças econômicas (volta da inflação e do desequilíbrio fiscal; perda de credibilidade e do “bonde da história”) incoerentes com a realidade brasileira do período, o que teria contribuído para a consolidação da agenda neoliberal no Brasil.

Mas voltemo-nos aos impactos exercidos por esses estrangimentos sobre o modelo de proteção social desenhado. Acreditamos ser possível afirmar que eles restringiram os recursos públicos disponíveis para os programas de redução da pobreza e da desigualdade social no país; e aceleraram o processo redistributivo que culminou no aumento da participação da sociedade civil sobre a implementação e controle das políticas sociais governamentais.

A execução das políticas sociais na gestão FHC também foi estrangida pela própria concepção que esse governo tinha de pobreza, um fenômeno ligado estreitamente à má distribuição de renda e aos baixos índices de saúde, saneamento básico e emprego. Assim, o arcabouço institucional de combate à pobreza esteve focado em três áreas principais: na educação (com programas focados na elevação da escolaridade de jovens e na alfabetização de adultos), na saúde (com programas de nutrição, suplementação alimentar e saneamento urbano) e na renda (com programas de formação/qualificação profissional e geração de emprego e renda).

Em última instância, para o governo FHC erradicar a pobreza significava redistribuir a renda, criar empregos e melhorar as condições de saúde da população. Problemas, por sua vez, que seriam resolvidos pela ação das políticas macroeconômicas (de controle da inflação, abertura comercial, estabilidade monetária e outras estratégias já citadas) e de programas emergenciais, voltados para o atendimento de grupos miseráveis. Incentivamos a leitura do trabalho de Paulani (2010) e Borges Neto (2003) para uma visão mais ampla sobre a política econômica implementada no Brasil desde os anos 90.

Inúmeros são os analistas que nos últimos anos têm destacado a subordinação das políticas sociais implementadas durante os anos 90 à política econômica. Para ficarmos em apenas um exemplo, destacamos a interpretação de Netto (1999, p. 86), o qual afirma que nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso “a política social aparece inteiramente subordinada à orientação macroeconômica que, por sua vez é estabelecida pelos ditames do grande capital”.

Sobre os programas emergenciais implementados pela administração FHC, enfatizamos a criação do Programa Comunidade Solidária, em 01 de janeiro de 1995, que teve como referência o Programa Nacional de Solidariedade, realizado no México, e os trabalhos desenvolvidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Nas palavras do então Presidente:

o Programa Comunidade Solidária é uma prioridade do conjunto do Governo. Todos os ministérios e órgãos da Administração Pública Federal estarão empenhados em contribuir para aquele que é o objetivo maior do país: erradicar a fome, a miséria e a pobreza. A busca da eficiência, de eficácia e da equidade, a descentralização, a parceria e a participação são as grandes diretrizes para todo o Governo Federal (BRASIL, Mensagem de Fernando Henrique ao Congresso nacional, 1995).

O quadro institucional do Comunidade Solidária, portanto pretendeu ser amplo, abrangendo os três níveis do governo e diferentes ministérios, além de ter incentivado a participação da sociedade civil na execução das políticas sociais, formalizando uma rede de interlocução entre atores governamentais e não-governamentais. Em função disso, aliás, Peliano, Resende e Beghin (1995) nem consideram o Comunidade Solidária um programa, e sim uma estratégia de governo de combate à fome.

De acordo com seus formuladores, notadamente a equipe do Ipea que acabara de passar pela experiência de analisar as possibilidades de redução da fome no Consea, o Comunidade Solidária norteava-se por quatro grandes princípios: parceria (entre instâncias do governo e da sociedade civil), solidariedade (como engajamento ético de quem quer combater a miséria), descentralização (para estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência das ações), integração e convergência das ações, no sentido de potencializar os resultados através da implantação simultânea das ações (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995).

A atuação do Comunidade Solidária englobou seis áreas principais (I- redução da Mortalidade na Infância; II- alimentação; III- apoio ao Ensino Fundamental e Pré-Escolar; IV- habitação e saneamento; V- geração de renda e ocupação e qualificação profissional; VI- fortalecimento da agricultura familiar), que pautaram a seleção de 16 programas para compor a denominada “Agenda Básica da Comunidade Solidária”, através da qual esses programas receberiam um “selo de prioridade” que lhes garantiria maior recebimento de recursos. A “Agenda Básica” funcionava em conjunto no âmbito do Ministério da Saúde, no Ministério da Educação, no Ministério da Agricultura, no Ministério do Planejamento e Orçamento e no Ministério do Trabalho – sendo cada ministério responsável por diferentes programas. (BRASIL, Comunidade Solidária: três anos de trabalho, 1998).

Conforme avaliação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam, 1998) realizada entre 1997 e 1998 em parceria com o Pnud e o Ipea, a política governamental de combate à pobreza contava com vários empecilhos, como a falta de aparelhamento nas administrações locais em matéria de recursos humanos, de finanças e de organização, e irregularidades nos recursos federais disponibilizados para os programas da Agenda Básica decorrentes de atrasos na liberação e repasse de recursos.

Apesar de essa pesquisa do Ibam ter se restringido a uma amostra de apenas 10 municípios onde o Comunidade Solidária era executado, sendo que já em 1996 ele atendia a

1.368 municípios, sua observação revela algumas ineficácias do Programa, que não estaria conseguindo romper as barreiras de implementação das políticas sociais. Poderíamos destacar, além disso, o fato de que a quantia orçamentária no governo FHC destinada aos gastos públicos sociais não chegava nem a 0,2% do PIB do país – um investimento obviamente insuficiente para enfrentar a miséria no contexto nacional, segundo opinião de Resende (2000).

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Programa Comunidade Solidária é extinto, dando lugar a um novo programa social chamado Comunidade Ativa. Isso não significa, cabe ressaltar, que o Comunidade Solidária tenha sido um fracasso total ou que seu fim resultou da crise cambial – não, a emergência do Programa Comunidade Ativa já era percebida e programada desde o governo anterior. Como consequência dessa alteração, constata-se uma mudança na estratégia de combate à pobreza no sentido de buscar um maior envolvimento das comunidades e municípios diretamente afetados pelo problema da pobreza.

Embora as estratégias desses dois programas sociais fossem semelhantes em vários aspectos, eles diferenciavam-se sobretudo quanto à forma de atendimento das demandas sociais. Enquanto o Comunidade Solidária estabelecia previamente um conjunto de programas que poderiam ser utilizados pelos municípios para satisfazer suas necessidades locais, o Comunidade Ativa invertia essa lógica, permitindo que os municípios estabelecessem primeiramente suas necessidades para que posteriormente essas demandas fossem atendidas pelo poder público.

Enfim, que conclusões podemos tirar acerca do Programa Comunidade Solidária? Parece-nos que a proposta do Programa era, de certa forma, universalista. Almejava-se reduzir a pobreza universalizando o acesso dos programas sociais básicos a todos os municípios brasileiros, iniciando a ação pelos mais pobres e estendendo-a aos demais. Contudo, o Programa também revelava características muito mais marcantes de focalização, por estar voltado para a demanda de uma parcela da população específica, os mais pobres.

O modelo de intervenção social promovido pelo Comunidade Solidária caracterizou-se por uma ação residual e emergente centrada na transferência de renda para a população pobre e no “solidarismo” da sociedade civil (ou melhor, do Terceiro Setor). Autores como Yazbek (1996), Montañó (2003) e Silva (*et. al.*, 2001) entendem que o Programa pautou-se pela agenda neoliberal, culminando na estratégia de focalização, na descaracterização da assistência social enquanto direito social, na diminuição do papel do Estado no combate à pobreza e no estímulo ao crescimento do Terceiro Setor.

Ao focar a ação nos mais pobres ao invés de se dirigir “a quem dela precisar”, conforme estipula a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o Comunidade Solidária estaria, segundo Silva (*et. al.*, 2001, p. 77),

substituindo o princípio de universalização dos mínimos sociais, preconizado pela LOAS, por um princípio estreito de focalização, longe de representar discriminação positiva. Sua atuação, portanto estava em contradição com os fundamentos de direitos sociais estabelecidos pela Constituição (universalidade, qualidade e gratuidade).

Além disso, na medida em que os (precários) serviços sociais prestados passaram a ser financiados muito mais por doações e executados por ONGs do que pelo Estado, na lógica do

“solidarismo”, houve uma perda do sentido dos direitos sociais como direitos constitucionais de todos indivíduos. Significando que a conquista dos direitos sociais assumiu um caráter de benefício concedido.

Assim também pensam Silva (*et. al.*, 2001) e Yazbek (1996): o primeiro defende a transformação dos direitos sociais em “caridade pública” e a segunda aponta para a “refilantropização” da questão social marcada pelo repasse das responsabilidades estatais na esfera social às entidades voluntárias da sociedade civil.

Por fim, retomamos Leda Paulani (2010), Netto (1999) e Silva (*et. al.*, 2001), que, sob diferentes pontos de vista, destacam a vinculação das políticas sociais à política macroeconômica durante o governo FHC. Tendo seguido o projeto neoliberal de combate à inflação e de estabilidade monetária, essa gestão não propôs um projeto político-econômico alternativo capaz de superar as discrepâncias existentes entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

São por esses motivos que entendemos que o Programa Comunidade Solidária serviu tão só para tapar alguns buracos que existiam na estrada para o desenvolvimento social. De caráter emergencial, as políticas sociais do governo FHC não vislumbraram construir novos caminhos que poderiam assegurar os direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988. Ficamos pelo caminho, com alguns buracos a menos – e outros a mais.

3 O Programa Bolsa Família do Governo Lula

O Programa Bolsa Família pode ser destacado como o pilar da política social do Governo Lula, tendo surgido dentro do Programa Fome Zero, cujo foco estava na segurança alimentar como garantia a todos os brasileiros. Instituído para combater a pobreza, “o maior desafio da sociedade brasileira”, e “promover a emancipação das famílias mais pobres do país”, o Bolsa Família nasceu com a proposta de ser o “maior e mais ambicioso programa de transferência de renda da história do Brasil” (MDS, 2010).

Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Yazbek e Di Giovanni da seguinte maneira definem os programas de transferência de renda (2004, p. 131):

são considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar, predominantemente, no caso dos programas federais, de meio salário mínimo.

Conforme esses autores, no período de transição do Governo FHC para o Governo Lula realizou-se um diagnóstico dos programas sociais (notadamente dos Programas de Transferência de Renda) da gestão anterior, que destacou alguns problemas relativos à implementação deles. Em suma, entendeu-se que a concorrência, a sobreposição, a ausência de uma coordenação geral e a fragmentação dos programas gerava: competitividade entre as instituições responsáveis por implementá-los, pulverizando e elevando os custos das operações; tratamento diferenciado, inclusive no valor do benefício; e erros nos cadastramentos dos beneficiários. A solução proposta para esses problemas seria a criação de um Programa de Transferência de Renda nacional unificado, que corrigiria os problemas do

Cadastro Único, criado em 2001, e padronizaria o valor dos benefícios, entre outras vantagens.

Esse seria o embrião do surgimento do Bolsa Família, que substituiu o Programa Bolsa-Escola (Lei 10.219/01), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei 10.689/03), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde- Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2206-1, de 2001), o Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102, de 2002) e o Cadastramento Único do Governo federal (Decreto nº 3877, de 2001).

O Bolsa Família possui dois grandes objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades através da transferência de renda associada à garantia de acesso aos direitos sociais básicos (saúde, educação, segurança alimentar); e interromper o ciclo intergeracional da miséria promovendo a inclusão social das famílias beneficiadas, através das condicionalidades de educação e saúde (que detalharemos abaixo). Nessa perspectiva, poder-se-ia afirmar que o Programa apresenta estratégias de curto prazo, buscando aliviar a pobreza através das transferências de renda, e de longo prazo, a partir das condicionalidades que visam alterar estruturalmente a situação socioeconômica dos beneficiados.

Para receber o benefício do Programa, as famílias⁷ devem encontrar-se em situação de pobreza ou pobreza extrema, numa faixa de renda *per capita* de R\$140 e R\$70, respectivamente. O valor do benefício do Bolsa Família, com base no decreto nº 6.979 de outubro de 2009, varia entre R\$22 (vinte e dois reais) a R\$200 (duzentos reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e com o número de crianças – sendo que a variação máxima é de 22 reais correspondentes ao total de três crianças (0 a 15 anos), ou seja, o teto desse adicional é de R\$66 por mês. Apenas para as famílias extremamente pobres o governo transfere adicionalmente um benefício de R\$68 independentemente da composição familiar.

Sobre as condicionalidades exigidas pelo PBF (e delegadas ao poder municipal), destacamos a necessidade de: as mães gestantes realizarem exames pré-natal e acompanhamento médico periódico para atualização de vacinas e manutenção do peso e altura adequados de crianças com até 6 anos; as crianças de 7 a 15 anos estarem matriculadas e terem frequência de no mínimo 85% nas aulas no ensino fundamental; e os jovens com mais de 15 anos freqüentarem ao menos 75% das aulas do curso em que estão matriculados (TAVARES *et. al.*, 2009).

Já no início de 2003, segundo dados do Ipea (2006) e de pesquisa levantada por Soares e Sátyro (2009), o Programa havia atendido 3,6 milhões de famílias em mais de 5.000 municípios. Hoje, em 2010, o PBF representa, de fato, a maior política de transferência de renda, destinando cerca de R\$12 bilhões ao atendimento de aproximadamente 12 milhões de famílias. Em termos orçamentários, contudo, o PBF é relativamente pequeno e corresponde a aproximadamente 0,3% do produto interno bruto (PIB) brasileiro.

A configuração do Programa Bolsa Família tem permanecido praticamente igual desde sua criação em 2003. O que significa que o órgão responsável por definir as normas para sua execução, estabelecer o valor dos benefícios e parcerias com estados e municípios, entre outras funções, ainda é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (MDS). À Caixa Econômica Federal cabe a função de operador e pagador.

Para um resumo dessas características gerais do Bolsa Família, confira o gráfico abaixo.

BOLSA FAMÍLIA - CARACTERÍSTICAS GERAIS

Objetivos	reduzir a pobreza (curto prazo); interromper o ciclo da pobreza (longo prazo)			
Elegibilidade	famílias em condição de pobreza e extrema pobreza			
Legislação	Lei 10.836/2004	Decreto 6.157/2007	Lei 11.692/2008 e Decreto 6.491	Decreto 6.917/2009
Benefícios				
Fixo	R\$ 50	R\$ 58	R\$ 62	R\$ 68
Variável	R\$ 15 (0 a 14 anos)	R\$ 18 (0 a 14 anos)	R\$ 20 (0 a 15); R\$ 30 (16 e 17)	R\$ 22 (0 a 15); R\$ 33 (16 e 17)
Condicionalidades				
Educação	frequência mínima de 85% à escola (crianças de 7 a 15 anos); e de 75% (16 e 17 anos)			
Saúde	participação em orientação nutricional e de saúde para gestantes e crianças até 6 anos; acompanhamento médico para atualização de vacinas			
Órgão Responsável	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (MDS)			
Nº famílias atendidas*	6.571.839	11.043.076	11.557.996	2010: 12,8 milhões

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MDS (2010) e do IPEA (2006)

* SAGI/MDS - Matriz de Informação Social

Desde 2004, os benefícios concedidos pelo Programa se estendem, a princípio, por um período de dois anos, depois do qual, agentes municipais deveriam visitar novamente as famílias para atualizarem seus cadastros, verificando as condições de vida dos beneficiados. Na prática, porém várias famílias permanecem recebendo o benefício por muito mais tempo sem receber as visitas dos agentes sociais – dado que vários municípios não conseguem se adequar à agilidade requerida pela lei (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Além dessas visitas periódicas que devem ser feitas, há também crescente verificação do status das famílias em bases de dados (do Benefício de Prestação Continuada e da Relação Anual de Informações Sociais) que, embora com algum atraso, apontam se alguém na família recebe um benefício previdenciário ou assistencial; ou se algum membro passou a ser empregado no mercado formal. Assim, se esta nova renda eleva a renda *per capita* da família para além dos limites superiores estabelecidos pelo PBF, o benefício do Programa é bloqueado (SOARES; SATYRO, 2009).

O Bolsa Família, assim como o Comunidade Solidária, também se insere no debate mais amplo referente à contraposição entre políticas universais e focalizadas. Críticos como Sonia Fleury (2007) e Celia Kerstenetzky (2009) defendem que a política de combate à pobreza do Bolsa Família ignora problemas mais amplos e medidas mais abrangentes e inclusivas, o que, em última instância, tenderia a estigmatizar a população alvo do programa. Essa crítica, em suma, afirma que o PBF intervém em problemas periféricos e não no cerne do problema estrutural da desigualdade de renda.

Já se defendeu também que o modelo de proteção social do Governo Lula, com fortes características de focalização, afeta e inibe o protesto das classes sociais subalternas. Para Francisco de Oliveira, “[...] Lula despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade. Ele as transforma em problemas de administração [...] e funcionaliza a pobreza” (OLIVEIRA, 2010, p. 25). De acordo com esse autor, o Bolsa Família amortece o conflito social, constituindo o que ele denomina “hegemonia às avessas”, uma situação aparente em que os dominados dominam:

não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicitamente – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a „direção moral“ não questione a forma da exploração capitalista (OLIVEIRA, 2010, p. 27).

Teria, então o Governo Lula dado seguimento (e acentuado) o modelo de política social neoliberal do Governo FHC ou é possível perceber mudanças nos fundamentos do Bolsa Família em relação ao Comunidade Solidária? Passemos, agora, a esta análise com mais acuidade.

4 De FHC A Lula: continuidades e rupturas

Ao longo deste artigo, estivemos trabalhando implicitamente com a tensão entre focalização, numa visão neoliberal, e universalização como fundamentos das políticas sociais que se estendem do Governo FHC ao Governo Lula, sendo representadas aqui pelo Programa Comunidade Solidária e pelo Programa Bolsa Família. No que diz respeito às gestões da década de 90, já destacamos o predomínio do pensamento neoliberal sobre a intervenção social do Estado. Mas e quanto ao modelo de proteção social do século XXI? Afinal, houve continuidade ou ruptura entre essas duas gestões?

Se levarmos em consideração que o Programa Bolsa Família pautou-se por uma resposta focalizada e pontual ao problema da pobreza, poderíamos afirmar que, seguramente, o neoliberalismo exerceu forte influência sobre o modelo de proteção do Governo Lula.

A conclusão requer, contudo, um exame mais detalhado, pois a primeira década deste século é marcada por contradições. De um lado, por exemplo, estatísticas revelam uma melhora nos índices relativos à pobreza e à qualidade de vida no Brasil. De acordo com pesquisa do Ipea realizada por Sergei Soares e Natália Sátyro, o índice de Gini caiu mais de três pontos de 1995 a 2010, principalmente após 2001, sendo o Bolsa Família responsável por aproximadamente 20% dessa queda.

Por outro lado, uma pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas sob direção do economista Marcelo Néri, que utiliza fontes do IBGE e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), mostra que a “classe A”, com renda familiar superior a R\$4.807, foi a que mais cresceu proporcionalmente no governo Lula (com crescimento de 37%).

Dados que sugerem, portanto que o Governo Lula serviu principalmente a dois estratos sociais, o dos muito pobres e o dos muito ricos, e não exatamente diminuiu a desigualdade social. Defensor dessa ideia, Francisco de Oliveira, após criticar a metodologia das pesquisas do Ipea, as quais medem apenas as rendas do trabalho, afirma que “o simples

dado do pagamento da dívida interna, em torno de 200 bilhões de reais por ano, contra os modestíssimos 10 bilhões a 15 bilhões do Bolsa Família [...]” (OLIVEIRA, 2010, p. 374) sugere que, na verdade, a desigualdade vem crescendo.

Reais ou não, o fato é que os resultados positivos apresentados pelo Ipea que demonstram a redução da evasão escolar, do trabalho infantil e da pobreza em termos quantitativos mascaram o verdadeiro quadro social do Brasil, marcado pela precariedade do ensino e da saúde pública. Ou seja, o Bolsa Família atende às demandas sociais emergenciais, mas perde de vista as condições estruturais do país.

Também na política macroeconômica implementada por Lula podemos encontrar fortes indícios de continuidades no padrão de intervenção social do Estado. Se levarmos em consideração apenas a reforma da previdência e a autonomia do Banco Central perpetuados durante os últimos oito anos, perceberemos que o principal objetivo desse Governo não foi o combate à pobreza ou a redução da miséria, e sim o controle da estabilidade da moeda.

Sob o discurso de um “período de transição”, como mostrou João Borges Neto (2003), Lula seguiu a ortodoxia liberal elevando o superávit primário para além do exigido pelo FMI (de 3,75% para 4,25% do PIB) e aumentando a taxa básica de juros de 22% para 26,5% ao ano. Ampliando a ideia do autor, Leda Paulani (2010) considera que essa “transição” se tornou “eterna”, permitindo a adoção de “medidas excepcionais” (ortodoxas) para salvar o desenvolvimento econômico do país e, em última instância, o desenvolvimento social.

A própria fonte de financiamento do Bolsa Família revela sérios entraves para a emancipação social idealizada pelo Programa – e para a diminuição da desigualdade social. Oriundo do recolhimento de recursos fiscais como o Confins e a CPMF, os benefícios prestados pelo Bolsa Família são resultado de tributações indiretas, as quais incidem mais sobre o consumo do que sobre a renda e o patrimônio. O que significa que os “pobres” favorecidos pelo Programa “perdem” parte de sua renda para “ganhar” o benefício, já que, conforme Boschetti e Salvador (2006, p. 31), “as famílias com renda de até dois salários mínimos passaram [em 2003] a ter uma carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto aquelas com renda superior a 3ª salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos”.

Regressando a análise do Bolsa Família, *per se*, convém afirmar que os critérios de transferência de renda pautados em linhas de pobreza comprometem o direito universal à assistência social, de forma que o focalismo do Bolsa Família pode lembrar o nítido focalismo „emergencial“ utilizado pelo Comunidade Solidária do governo FHC.

As condições de elegibilidade do Comunidade Solidária e do Bolsa Família apresentam, portanto pontos de continuidade. Ambas estão baseadas num critério de seletividade que leva em conta, principalmente, a “racional” utilização de recursos públicos e a necessidade “emergencial” de combater a miséria dos mais miseráveis.

As consequências dessa semelhança entre os dois Programas só poderiam ser as mesmas que analisamos anteriormente na parte sobre o Comunidade Solidária: a premissa de universalidade dos direitos sociais prevista na Constituição de 1988 cede espaço para políticas focalizadas com características assistencialistas e possibilita a ascensão de práticas clientelistas e eleitoreiras.

Outra característica do Bolsa Família que reflete a influência do pensamento neoliberal sobre sua elaboração está no alvo de suas medidas, a família. Ao vincular a estratégia de combate à pobreza ao núcleo familiar, o Programa está implicitamente afirmando que as causas desse problema estão no indivíduo, e não no funcionamento estrutural da sociedade. Além disso, o enfoque na família contribui para a despolitização das lutas sociais, na medida em que os membros familiares tendem a se isolar da sociedade e lutar pela sobrevivência deles próprios, acima de qualquer coisa.

Francisco de Oliveira possui interpretação semelhante. Para o autor, “as classes sociais desapareceram” (2010, p. 375), e o governo Lula, ao cooptar centrais sindicais e movimentos sociais, entre eles o Movimento dos Sem-Terra, e aumentar o Bolsa Família, “só faz aumentar a autonomia do capital, retirando das classes trabalhadoras e da política qualquer possibilidade de diminuir a desigualdade social e aumentar a participação democrática” (2010: 375).

Não obstante a permanência da concepção neoliberal nas políticas econômicas e sociais no governo Lula, algumas rupturas podem ser identificadas em sua gestão, a saber: (I) a unificação dos programas sociais menores em um único, o Bolsa Família; (II) a indiscutível cobertura do PBF, que já ultrapassa o atendimento de 12 milhões de famílias; (III) a retomada parcial da intervenção do Estado na área social, com as ressalvas que já apontamos; (IV) a ampliação no valor monetário dos benefícios prestados pelos programas sociais (enquanto no governo FHC a maior quantia não ultrapassava R\$ 45, no Programa Bolsa Escola, no governo Lula a média do benefício é de R\$ 97); (V) a obrigatoriedade de frequência escolar e acompanhamento médico, que mesmo tendo transformado direitos em obrigações, contribuiu para aumentar os índices de matrículas e assiduidade.

No campo das potencialidades proporcionadas pelo Bolsa Família, mesmo que por seus fundamentos e execução ele não consiga superar a pobreza no Brasil, consideramos que ele contribui para melhorar, no curto prazo, a renda das famílias assistidas; e, no longo prazo, proporciona condições de inclusão social, ao exigir a permanência de crianças e adolescentes na escola. Além disso, o programa, por transferir diretamente os benefícios às famílias, permite que os próprios familiares escolham os bens e serviços que melhor satisfaçam suas necessidades; reduz as intermediações diminuindo as possibilidades de corrupção; e simplifica todo o sistema social.

Aloísio Krohling, analisando as transformações da democracia brasileira, afirma que “a conjuntura política brasileira nos últimos dez anos passou por mudanças profundas e rupturas em relação à consciência dos direitos sociais e políticos” (2009, p. 591). Para ele, “não se pode negar que a dialética dos processos histórico-culturais está em marcha e que a democracia avançou, como avançou a consciência dos nossos direitos humanos fundamentais” (2009, p. 61).

É verdade que não se pode desconsiderar a queda de quase 20% da pobreza – medida principalmente em termos de renda - nos municípios beneficiados pelo Bolsa Família e a redução de 2% na desigualdade social ocorrida desde 2001 (PNAD, 2006). De qualquer forma, acreditamos que esses avanços na área social não alteraram o quadro geral, que tendeu para o lucro capitalista. Seguindo a agenda neoliberal, é impossível modificar o fato de que o Brasil tem o terceiro pior índice de desigualdade social no mundo (PNUD, 2010) e ainda

existem milhões de famílias que não recebem qualquer tipo de auxílio financeiro do governo (conforme levantamento feito pelo PNAD, em 2006, cerca de 7 milhões de pobres estavam nessa condição).

Para finalizar, convém ratificar que os avanços dos últimos anos não constituíram um modelo de execução de políticas sociais baseado na lógica universalista. O que prevaleceu, desde o início dos anos 90, foi a estratégia focalista de política social, cujos princípios decorrem do pensamento neoliberal. A ascensão de Lula ao poder não correspondeu totalmente aos anseios das classes subalternas e de grupos sociais que viam no ex líder sindical uma solução alternativa para a dimensão social. Por isso, o próximo governo deve pautar-se não só pelo alívio da pobreza, mas por sua erradicação.

A presença dos Conselhos Populares e dos movimentos sociais no cenário político mostra que o Estado deixou de ser o protagonista solitário na trama social e que cada vez mais se multiplicam os atores sociais e políticos que pressionam o aparelho estatal em busca de mais justiça social. A situação social brasileira nos mostra que ainda falta muito para comemorarmos, mas as pequenas mudanças realizadas pelo último governo nos deixam otimistas no que diz respeito ao encaminhamento de novas propostas e projetos inovadores na área social.

Notas

¹ Este artigo resulta de estudos realizados pelo Grupo de Pesquisa intitulado “Estado, Sociedade Civil e Democracia” registrado no CNPQ e pelo Projeto de Pesquisa “Estado Social no Brasil de 1930 a 2010” financiado pela Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Particular (FUNADESP).

² Mestrando do Programa de Pós-graduação MINSTER em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) em parceria com o Centro Universitário Vila Velha (UVV-ES); bolsista da FUNADESP como Assistente de Pesquisa; especialista em Direito Judiciário e graduado em Relações Internacionais. enzotessarolo@gmail.com

³ PHD em Filosofia, Pós-doutorado em Filosofia Política, Mestre em Ciências Sociais, professor do Mestrado em Ciências sociais associado PUCSP - UVV Espírito Santo e pesquisador na área de sociologia política, com livros e artigos publicados na linha de pesquisa Estado e Sociedade, e em ética e direitos humanos fundamentais. Coordenador do projeto de pesquisa “O Estado Social e do Bem Estar Social no Brasil de 1934 a 2010”, financiado pela Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Particular (FUNADESP). krohling@uvv.br

⁴ Para maiores informações sobre as políticas aplicadas pela nova direita, consultar: MILIBAND, Ralph *et al.* **El Neoconservadurismo em Gran Bretaña y Estados Unidos: retórica y realidad.** Valência: Alfons el Magnànim, 1992.

⁵ Na matriz neoliberal, a sociedade civil é entendida basicamente como uma esfera de complementação às funções do Estado (Primeiro Setor) e mercado (Segundo Setor). De acordo com Carlos Montaña, a categoria de “Terceiro Setor” surgiu nos Estados Unidos, em 1978, tendo sido primeiramente utilizada por John D. Rockefeller III para se referir ao forte associativismo e à cultura cívica do “notável sistema de três poderes” existente nos EUA. Nas palavras de Rockefeller, “o terceiro setor é o setor privado sem fins lucrativos” (APUD MONTAÑO, 2003, p. 53).

⁶ O Estado desenvolvimentista brasileiro intervinha ineficazmente e restritivamente na área social, de acordo com crítica de Draibe (1998a), pois as políticas sociais eram ao mesmo tempo altamente centralizadas no Executivo Federal, *locus* de decisão sobre os recursos a serem gastos, e fragmentadas institucionalmente, estando sujeitas a práticas clientelistas.

⁷ A “família” é definida, de acordo com a Lei 10.835, da seguinte forma: “[...] unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”.

Referências bibliográficas

BORGES NETO, João Machado. Um governo contraditório. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, nº 12, junho, 2003.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. Orçamento da Seguridade Social e política econômica: perversa alquimia. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, nº 87, 2006.

BRASIL. **Lei nº 10.836**, promulgada em 09 de janeiro de 2004. Dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional** – 1995 (Governo Fernando Henrique Cardoso). Coleção de Documentos da Presidência da República. Brasília, jan. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/95MENS3C.HTM>. Acesso em: 05 jul. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Comunidade Solidária**: três anos de trabalho. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/3COMUN.HTM>. Acesso em: 10 jul. 2010.

CAMARGO, José Márcio. **Gastos Sociais**: focalizar versus universalizar. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Brasília: Ipea, nº 7, ago. 2003: 117-112.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do Governo de FHC. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs). **Neoliberalismo**: a tragédia do nosso tempo, São Paulo: Cortez, 1998.

COHN, Amélia. Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. **XXIV Encontro Anual da Anpocs**: Estrutura Social e Desigualdade. Petrópolis, out. 2000, 15 p.

DRAIBE, Sônia Miriam. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda de reformas. **Caderno de Pesquisa**, nº 32, 1998a, 29 p.

_____. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. **Caderno de Pesquisa**, nº 34, 1998b, 29 p.

FLEURY, S. Dilemas da coesão social. **Nueva Sociedad**, out. 2007, pp. 4-23.

HAYEK, Friedrich August von. **O Caminho da Servidão**. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1990.

IBAM. **Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária**, volume 1, Síntese da Avaliação, 1998.

IPEA. **A queda recente da desigualdade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas8.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2010.

KERSTENETZKY, Célia. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, 2009, vol. 52, nº 1, pp. 53-83.

KROHLING, Aloísio. **Direitos Humanos Fundamentais, diálogo intercultural e democracia**. São Paulo: Paulus, 2009.

MDS – **Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate À Fome**. 2010. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acessado em 21/10/2010

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Ed. Senac, 2001.

NERI, Marcelo. **Miséria, desigualdade e estabilidade: o segundo real**, 2006. Disponível em: <www.fgv.br/cps>. Acesso em: 20. ago 2010.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (org). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

PAULANI, Leda. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109-136.

PELIANO, Anna; RESENDE, Luiz F. de Lara; BEGHIN, Nathalie. **O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à pobreza**. Planejamento e Políticas Públicas, Ipea, nº 12, 1995, p. 19-28.

PNUD. **Relatório de desenvolvimento humano**, 2010. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/pt/>>. Acesso em: 31 set. 2010.

RESENDE, Luiz F. de Lara. **Comunidade Solidária**: uma alternativa aos fundos sociais. Texto para Discussão/Ipea, nº 725, maio. 2000, 80 p.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Globalização e as ciências sociais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; Yazbek, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, M. O. da Silva e, et. al. **Comunidade Solidária**: o não enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natalia. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, Texto para Discussão, 2009, nº 1424. Disponível em <www.ipea.gov.br>

TAVARES, P. A., et. al, Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, abr. 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, pp. 21-28.

_____. O avesso do avesso. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, pp .369 - 376.

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan: Ucam, Iuperj, 1998, 272 p.

YAZBEK, Maria Carmelita. A política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. **Cadernos CEAS**, Salvador, n. 164, 1996.