



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

MARIA EDUARDA SOUZA ALVES DE MOURA

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE
SOBRE A ESTRATÉGIA DE RESPOSTA PÚBLICA À POBREZA COMO
EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL EM PERNAMBUCO NO PERÍODO DE
2016 A 2022**

**RECIFE
2024**

MARIA EDUARDA SOUZA ALVES DE MOURA

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE
SOBRE A ESTRATÉGIA DE RESPOSTA PÚBLICA À POBREZA COMO
EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL EM PERNAMBUCO NO PERÍODO DE
2016 A 2022**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito final para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Ana Cristina Brito Arcoverde.

RECIFE

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Moura, Maria Eduarda Souza Alves de.

AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE SOBRE A ESTRATÉGIA DE RESPOSTA PÚBLICA À POBREZA COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL EM PERNAMBUCO NO PERÍODO DE 2016 A 2022 / Maria Eduarda Souza Alves de Moura. - Recife, 2024.

152 p. : il., tab.

Orientador(a): Ana Cristina Brito Arcoverde
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Serviço Social - Bacharelado, 2024.

10,0 dez.

Inclui referências.

1. Avaliação Política. 2. Questão Social. 3. Programas Sociais. 4. Bolsa Família. 5. Políticas Públicas. I. Arcoverde, Ana Cristina Brito. (Orientação). II. Título.

360 CDD (22.ed.)

MARIA EDUARDA SOUZA ALVES DE MOURA

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE
SOBRE A ESTRATÉGIA DE RESPOSTA PÚBLICA À POBREZA COMO
EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL EM PERNAMBUCO NO PERÍODO DE
2016 A 2022**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito final para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Ana Cristina Brito Arcoverde.

Aprovado em: 17/10/2024

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Ana Cristina Brito Arcoverde (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a. Joana Carla Marques Vale Mendes Guerra (Examinadora externa)
Universidade de Coimbra - PT

Prof.^a. Dr.^a. Helena Lúcia Augusto Chaves (Examinadora interna)
Universidade Federal de Pernambuco

À minha família, que abriu mão de muita coisa para me dar
todo o apoio e incentivos que me trouxeram até aqui;
Ao meu marido, Luan, que sempre sonha os meus sonhos
como se fossem os dele.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, não poderia começar de outra forma senão agradecendo aos meus pais, Edvaldo e Selma, por todo o apoio e incentivo na graduação. Meus pais abdicaram de muitas coisas para que eu pudesse ter o privilégio de me dedicar 100% a minha graduação. Em todos os momentos de conquistas e aflições no decorrer dessa trajetória de 4 anos, os dois sempre foram a minha calma.

Ao meu noivo, Luan, por todo o incentivo dado e por aguentar todos os meus momentos de surtos e estresses durante a graduação. Sou grata por ter me apoiando tanto e por ter acreditado no meu potencial do início ao fim do curso.

Ao meu grupinho de amigos que estão ao meu lado desde o início, quando ainda estávamos na pandemia, Aline e a nossa recém integrante Maria Heloísa, Bruna, Danilo, Flávia e Lucas, podem ter certeza que sem vocês essa trajetória não teria a mínima graça. Agradeço demais por todas as nossas confusões, estresses e também, por todos os momentos de risada. O cotidiano era muito leve com vocês ao meu lado.

As minhas amigas, Ana Letícia e Adriane Letícia, companheiras de pesquisa com quem formei laços ao longo da formação acadêmica e que contribuíram para que o processo fosse mais leve.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer à minha orientadora, professora Ana Arcoverde, pela oportunidade dada e por ter acreditado no meu potencial enquanto aluna e por sempre me incentivar a ser melhor no que eu faço. Sou grata por todos os momentos de ensinamento e por ter tido a chance e privilégio de aprender com uma profissional tão excepcional no que faz. Pode ter certeza que em todos os momentos em que estivemos juntas, eu sempre a via como fonte de inspiração para o meu sucesso profissional e acadêmico.

“No meio da esperteza internacional
A cidade até que não está tão mal
E a situação sempre mais ou menos
Sempre uns com mais e outros com
menos” (Science, Chico. 1994).

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo analisar criticamente, por meio de uma avaliação política, os fundamentos, as diretrizes e os valores do Programa Bolsa Família (PBF), com a finalidade de identificar e apreender quais são as razões, perspectivas e direcionamentos que lastreiam o Programa. A metodologia do trabalho consistiu em uma pesquisa documental de natureza exploratória, qualitativa e quantitativa, além da utilização de técnicas de análise de conteúdo dos documentos oficiais selecionados como material empírico, tais como: leis, decretos e medidas provisórias acerca do Programa. Inicialmente, foi possível realizar uma breve caracterização do contexto histórico e social do Brasil, partindo da ascensão do neoliberalismo e, assim, identificar as estratégias de enfrentamento à pobreza por meio da execução de programas assistenciais, bem como verificar que o combate à pobreza é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988. No que tange à avaliação política, que busca as razões de ser da Política e/ou do Programa, foi desenvolvida uma análise, mediante leituras sucessivas do material empírico, selecionado através de sites eletrônicos, e posteriormente organizados os conteúdos em quadros apuradores analíticos, orientados por eixos, categorias e unidades do conteúdo dos fundamentos, diretrizes e valores contidos de forma explícita ou implícita na documentação e legislação disponível do Programa, com o intuito de trazer à tona os pressupostos ocultos, a razão de ser da escolha política, as concepções e valores que sustentam o Programa Bolsa Família. Da análise crítica e interpretação dos dados, salientamos: a execução do Programa Bolsa Família tem sido uma forma de compensar ou minorar os problemas advindos das crises do modo de produção capitalista, que o Programa concebe na perspectiva assistencialista, portanto restrita. Pode-se salientar que o direito é tratado como benefício, que não tem potencial para sanar o fenômeno da pobreza, que é estrutural e expressão da questão social. A análise sugere que o Programa é escolhido como uma estratégia que ameniza a situação da “pobreza” de forma paliativa, baseado na perspectiva de ajuda, bem-estar e até com certa capacidade para minimizar indicadores sociais no Estado de Pernambuco.

Palavras-chave: Avaliação Política; Programa Bolsa Família; Pobreza; Insegurança alimentar; Combate à Fome.

ABSTRACT

The present work is the Course Completion Work (TCC) which aims to critically analyze, through a political assessment, the foundations, guidelines, and values of the Bolsa Família Program (PBF), with the purpose of identifying and understand the reasons, perspectives, and directions that underpin the Program. The methodology of this study consisted of a documentary research of an exploratory, qualitative, and quantitative nature, as well as the use of content analysis techniques on the official documents selected as empirical material, such as laws, decrees, and provisional measures regarding the Program. Initially, it was possible to provide a brief characterization of the historical and social context of Brazil, starting from the rise of neoliberalism and, thus, identifying the strategies for confronting poverty through the execution of assistance programs, as well as verifying that the fight against poverty is a right guaranteed by the Federal Constitution of 1988. Regarding the political evaluation that seeks the reasons for the existence of the Policy and/or the Program, an analysis was developed through successive readings of the empirical material, selected from electronic sites, and subsequently organizing the contents into analytical tables, guided by axes, categories, and units of the content of the foundations, guidelines, and values explicitly or implicitly contained in the documentation and legislation available for the Program, with the aim of bringing to light the hidden assumptions, the reasons for political choices, and the conceptions and values that sustain the Bolsa Família Program. From the critical analysis and interpretation of the data, we highlight that the execution of the Bolsa Família Program has been a way to compensate for or mitigate the problems arising from the crises of the capitalist mode of production, which the Program conceives from an assistance perspective, therefore restricted. It can be noted that the right is treated as a benefit, which has no potential to address the phenomenon of poverty, which is structural and an expression of the social issue. The analysis suggests that the Program is chosen as a strategy that alleviates the situation of “poverty” in a palliative manner, based on the perspective of aid, benevolence, and even with some capacity to minimize social indicators in the state of Pernambuco.

Keywords: Policy Assessment; Bolsa Família Program; Poverty; Food Insecurity; Fight Against Hunger.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01:	Taxa de desemprego e de informalidade em Pernambuco entre os anos de 2016 - 2022 (%).....	94
GRÁFICO 02:	PIB de Pernambuco e do Brasil.....	99
GRÁFICO 03:	Atividades econômicas de Pernambuco.....	101
GRÁFICO 04:	Pobreza no Brasil (1995-2011).....	114
GRÁFICO 05:	Evolução do número de famílias atendidas pelo PBF ao longo dos anos.....	115
GRÁFICO 06:	Beneficiários do Bolsa Família na cidade do Recife.....	118
GRÁFICO 07:	Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) leve, moderada e grave nas Unidades da Federação, segundo as macrorregiões do Brasil.....	132

LISTA DE TABELAS

TABELA 01:	Total de pessoas ocupadas no emprego formal, por sexo e ano selecionados.....	39
-------------------	---	----

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01:	Linha do tempo da Assistência Social.....	61
FIGURA 02:	Feitos dos Governos de FHC e Lula em relação aos Programas de Transferência de Renda.....	68

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01:	Documentos oficiais do Programa Bolsa Família.....	106
QUADRO 02:	Fundamentos, Diretrizes e Valores do Programa Bolsa Família.....	108
QUADRO 03:	Fundamentos do Programa Bolsa Família.....	108
QUADRO 04:	Diretrizes do Programa Bolsa Família.....	121
QUADRO 05:	Valores do Programa Bolsa Família.....	126

LISTA DE ABREVIATURAS

ARCUS	Ações em Redes Coordenadas no Universo Social
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ESF	Estratégia de Saúde da Família
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPESP	Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
LBA	Legião Brasileira de Assistência

LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à fome
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIA	Pesquisa Industrial Anual
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
SIS	Síntese de Indicadores Sociais

SUAS Sistema Único da Assistência Social

VTI Valor de Transformação Industrial

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	18
2 DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO À ASCENSÃO DA EXTREMA DIREITA NO BRASIL: UMA ANÁLISE POLÍTICA E SÓCIO-HISTÓRICA E OS REBATIMENTOS DO PÓS GOLPE DE 2016.....	25
2.1 O Brasil antes do golpe de 2016.....	25
2.2 O Brasil após o golpe de 2016.....	36
3 A ATUAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE A POBREZA ENQUANTO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL.....	42
3.1 Surgimento do pauperismo: breve análise da pobreza.....	43
3.2 A Política de Assistência Social no Brasil e a implementação dos Programas de Transferência de Renda.....	60
4 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	69
4.1 O Campo da Avaliação - Resgate Histórico.....	69
4.1.1 Avaliação e o Planejamento Social.....	69
4.1.2 Avaliação de Políticas Públicas.....	72
4.1.3 Avaliação de Políticas Públicas no Brasil.....	80
4.1.4 Tipos de Avaliação e Avaliação Política de Políticas Públicas.....	83
5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	89
5.1 Determinações Sociais, Políticas e Econômicas de Pernambuco.....	90
5.1.1 Determinantes Políticos Contextuais de Pernambuco.....	90
5.1.2 Determinantes Sociais Contextuais de Pernambuco.....	92
5.1.3 Determinantes Econômicos Contextuais de Pernambuco.....	98
5.2 Programa Bolsa Família - principais características.....	102
5.2.1 Fundamentos do Programa Bolsa Família.....	108
5.2.2 Diretrizes do Programa Bolsa Família.....	121
5.2.3 Valores que sustentam o Programa Bolsa Família.....	126
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
REFERÊNCIAS.....	145

1 INTRODUÇÃO

O debate internacional vem destacando, a partir dos anos 1980, os programas de transferência de renda como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza ampliada em sua face conjuntural, com o aprofundamento da pobreza estrutural e o surgimento da “nova pobreza” no contexto da reestruturação produtiva e dos programas de ajuste econômico.

A “nova pobreza” é um fenômeno apontado pela literatura, a partir dos anos 1980, para qualificar diversas situações decorrentes dos ajustes econômicos do período (1980-2000). “Trata-se de um novo fenômeno que assume padrões, características e sentidos variados, afetando, diferentemente do passado, grupos e pessoas que nunca tinham vivenciado o estado de pobreza” (Silva, 2002, p. 66).

No Brasil, a temática dos programas de transferência de renda, inicialmente denominados Programas de Renda Mínima e outras denominações, tem seu desenvolvimento histórico sistematizado em cinco momentos. O primeiro momento iniciou-se em 1991, quando o senador Eduardo Suplicy (PT/SP) apresentou o Projeto de Lei nº 80/1991, instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade, o qual foi aprovado no Senado, permanecendo com parecer favorável para aprovação da Câmara Federal.

O segundo momento se estende de 1991 a 1993, quando Camargo (1991; 1993; 1995) propõe uma transferência monetária a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas, introduzindo duas inovações no debate: a família como beneficiária, no lugar do indivíduo, e a articulação da transferência de renda monetária com a obrigatoriedade de crianças e adolescentes frequentarem a escola. O objetivo seria articular uma política compensatória à uma estruturante, como condição para o enfrentamento da pobreza.

O terceiro momento foi iniciado em 1995, quando começou a implementação das experiências pioneiras nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Brasília (DF), concretizando, então, a possibilidade da adoção de

políticas públicas de transferência de renda no contexto do Sistema de Proteção Social brasileiro.

O quarto momento, iniciado em 2001, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), foi marcado pela significativa expansão dos programas federais criados em 1996 (Benefício de Prestação Continuada, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e pela criação de outros programas de iniciativa do Governo Federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros). Nesse quarto momento, registrou-se ainda a ampliação do debate com a introdução da ideia de uma Renda de Cidadania para todos os brasileiros, conforme preconiza o senador Eduardo Suplicy (2002), também autor do Projeto de Lei nº 266 de 2001, que propõe a instituição de uma renda básica incondicional ou renda de cidadania para todos os brasileiros.

O quinto momento, iniciado em 2003 com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi marcado, desde seu início, pelo Fome Zero, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, cujo principal Programa é o Bolsa Família, criado em 2003 e já implementado em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal desde 2006, cuja proposta é a unificação dos inúmeros programas de transferência de renda criados no Brasil por iniciativa de governos municipais, estaduais e do governo federal. Nesse momento, também é sancionada, pelo Presidente da República, a Renda de Cidadania proposta pelo senador Eduardo Suplicy, com a indicação de que seria implementada com o atendimento inicial dos mais pobres; ainda, é criado, em janeiro de 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em substituição ao Ministério da Assistência Social e ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, verificando-se também um crescimento significativo no orçamento anual destinado aos programas de transferência de renda (Silva, 2002a; Silva, Yazbek, Giovanni, 2008).

Criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que depois foi convertida na Lei nº 10.836 em 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) é o maior programa de transferência de renda direta do Brasil. Concebido como uma expressão do processo de desenvolvimento dos programas de

transferência de renda que, no Brasil, assumem a prevalência do Sistema de Proteção Social (Silva, Yazbek, Giovanni, 2008).

Considerado um novo padrão de política para a redução da pobreza e condicionado ao cumprimento de determinadas exigências, três pressupostos o orientam: a) a transferência monetária direcionada a famílias pobres, que possibilita a complementação da renda dessas famílias, permitindo a retirada de crianças e adolescentes da rua e de trabalhos precoces e penosos para encaminhá-los à escola, o que contribui para interromper o ciclo de reprodução da pobreza; b) a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes (educação, saúde e trabalho), direcionados a famílias pobres, constitui-se numa política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas; c) as condicionalidades são consideradas contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar, visando certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representando o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar sua autonomia e inclusão social sustentável.

Portanto, a questão da pobreza assume centralidade nos programas de transferência de renda. Nesse sentido, ressaltamos a existência de diferentes concepções de pobreza, sob a orientação de diferentes valores, que fundamentam a formulação e o desenvolvimento de políticas, programas e ações para intervenção social. A referência aqui adotada é orientada pela concepção de pobreza enquanto fenômeno complexo e multidimensional, com destaque para sua determinação estrutural. Assim, a pobreza é concebida para além da insuficiência de renda; é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; significa o não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna; e é a não participação social e política (Silva, 2010).

Como aprofundamento da problemática das escolhas políticas e suas intencionalidades, ou seja, da razão de ser de um programa ou de sua capacidade de resposta às expressões da questão social por meio de um programa social, este estudo buscou analisar, nos documentos oficiais do Programa Bolsa Família, sua razão de existência, por meio de três eixos temáticos: eixo ideológico, eixo político e eixo axiológico. No eixo ideológico, foram realçados os fundamentos e as

concepções que contextualizam a problemática e sustentam o Programa; no eixo político, desvendou-se a escolha da resposta pública e as diretrizes norteadoras; e no terceiro eixo, o axiológico, desvendou-se, no discurso do Programa, quais os valores que subjazem e lastreiam a proposta do Programa. Conforme Arcoverde (2020), todos os conteúdos, sejam eles explícitos ou implícitos, que compõem os três eixos, são abstraídos por meio de leituras sucessivas e constantes dos documentos que regulamentam o Programa Bolsa Família.

Tem-se como hipótese que a razão de ser do Programa Bolsa Família parece não estar diretamente articulada ao princípio do direito em si, ou superar a pobreza, mas sim ao fato de que os diversos Programas de Transferência de Renda que antecederam sua existência estavam pulverizados e fragmentados com gestão em diversos ministérios, o que dificultava a implementação de uma política consistente de combate à fome e à pobreza. Essa hipótese é defendida devido ao tratamento do combate à pobreza ainda pelo critério exclusivo da renda e pela sua focalização e seletividade de público-alvo, oriundos da agenda neoliberal.

A presente monografia busca contribuir para os estudos acerca da avaliação política de políticas públicas, tendo em vista que ainda são incipientes no Brasil. Partimos do pressuposto de que a avaliação tem como propósito guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, à necessidade de correções ou mesmo à suspensão de uma determinada política ou programa, enquanto a avaliação política analisa o desenvolvimento, o sentido, o conteúdo e a consistência de uma política: o que a motiva para a implementação; como se constrói; como é a tomada de decisões; que problema busca atender; que objetivo busca atingir; que instrumentos são utilizados para a efetivação; e como se articula com outras políticas (Simões, 2018).

Compreende-se a avaliação como uma área de produção de conhecimento e garantia da efetivação de direitos, constituindo-se como uma estratégia de controle social da população sobre o processo de planejamento e implementação das novas políticas públicas. Dessa forma, contribui para a modificação e/ou aprimoramento de determinada política, levando em consideração que garante o aporte necessário, para além de conhecer, também revisar a tomada de decisões dos sujeitos sociais envolvidos.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso consiste no aprofundamento do relatório de pesquisa realizado no período de 2023-2024 e que recebe o mesmo nome, decorrente da participação da discente no núcleo de pesquisa ARCUS/UFPE (Ações em Redes Coordenadas no Universo Social), e na aproximação da temática a partir do desenvolvimento de subprojetos na área da Avaliação Política, que tem como pressuposto desvelar o conteúdo do discurso manifesto nos programas sociais, nas políticas e/ou nos projetos, que nem sempre deixam explícitas as verdadeiras razões de suas decisões — teorias, concepções, princípios, diretrizes, valores — e nem alcançam os objetivos estabelecidos, conforme rezam no documento.

Ainda, teve como objetivo geral avaliar os fundamentos, as diretrizes e os valores que sustentam a razão de ser do Programa Bolsa Família enquanto medida de enfrentamento às expressões da questão social, em especial à pobreza, no estado de Pernambuco. Assim, a partir da definição dos nossos objetivos e das problemáticas de estudo, escolhemos adotar o procedimento metodológico de natureza qualitativa, isto é, “aprofundar-se no mundo do significado das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações médias e estatísticas” (Minayo, 2002, p. 22). Logo, não possui a intenção de apenas obter números como resultados, apesar de utilizá-los como dados estatísticos. Por isso, também foi necessário utilizar métodos quantitativos, com vistas a adquirir os dados necessários para caracterizar as determinações políticas, econômicas e sociais que estão interligadas ao planejamento do Programa Bolsa Família, enquanto uma análise crítica de sua estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil e no Estado de Pernambuco.

Dessa forma, optamos por utilizar a análise documental, a fim de nos proporcionar um olhar mais crítico e profundo sobre a problemática, posto que “[...] são mais capazes de oferecer um conhecimento mais objetivo da realidade” (Gil, 2008, p. 153). Nesse sentido, a pesquisa documental foi uma ferramenta de fundamental importância para esta monografia, com a intenção de discorrer sobre os dados qualitativos levantados, propiciar leituras exploratórias, analíticas e reflexivas tanto dos dados quantitativos organizados, como também desenvolver os dados e narrativas qualitativas da pesquisa.

No primeiro momento da realização desta pesquisa, efetuamos um levantamento bibliográfico e leituras dirigidas, com a finalidade de aprimorar, fortalecer e qualificar o arcabouço teórico acerca dos principais temas e categorias presentes na investigação, tais como: insegurança alimentar e nutricional; desigualdade social; desemprego; avaliação política; questão social; crises no capitalismo; pobreza e extrema pobreza; políticas públicas, entre outros. Assim, por se tratar de um estudo avaliativo de um programa social, utilizamos como subsídios os documentos dos órgãos públicos, tais como: leis de regulamentação, manuais técnicos, notas técnicas etc. Realizamos a captura dos materiais por meio de sites oficiais do Governo do Estado de Pernambuco, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), entre outros.

A presente pesquisa também tem sua base na razão dialética e na teoria social crítica de Marx, de modo que a perspectiva da totalidade, da historicidade e da particularidade oferece subsídios para uma análise mais aprofundada da realidade social. Dessa forma, optamos por elucidar as principais mediações entre a aparência e a essência do fenômeno da pobreza, bem como analisar os pressupostos, concepções e valores implícitos do discurso federal no enfrentamento da pobreza.

Para alcançar as análises essenciais que compõem a problemática da nossa pesquisa, este trabalho de monografia está estruturado em seis capítulos, sendo o primeiro a Introdução e o último as Considerações Finais. O segundo capítulo faz uma contextualização sócio-histórica do Brasil, antes, durante e depois do Golpe de 2016, abordando as principais características dos governos e seu papel na implementação das políticas sociais e no tratamento da pobreza e desigualdade.

O terceiro aborda o surgimento do pauperismo e o tratamento da pobreza com a expansão e reestruturação do modo de produção capitalista, bem como a proposta de atuação dos Programas de Transferência de Renda como uma resposta pública do Estado brasileiro e operacionalizado nos Estados da Federação no tratamento dessas expressões. O quarto é dedicado à caracterização da Avaliação, seus tipos e à Avaliação Política de políticas públicas.

No quinto capítulo, foram detalhados os determinantes políticos, sociais e econômicos do Estado de Pernambuco e realizada a Avaliação Política do Programa Bolsa Família. Na avaliação política, foi necessário elaborar cinco quadros apuradores e analíticos, nos quais o primeiro contém os documentos oficiais que serviram de subsídio para a avaliação política do programa. Os demais quadros contêm categorias abstraídas para o eixo ideológico — os fundamentos; o eixo político — as diretrizes; e o eixo axiológico — os valores, estando, assim, explícitos ou implícitos nos documentos oficiais do Programa, isto é, nas leis e manuais técnicos, entre outros. Diante das análises dos dados e das concepções extraídas pelos documentos oficiais, destaca-se que o Programa Bolsa Família é uma medida paliativa do governo federal, pois, apesar de ser importante no combate à pobreza, não possui a capacidade de garantir o direito efetivo de maneira adequada, em sua totalidade e em suas formas estruturais, nem de superar a problemática da pobreza.

No último capítulo, estão as Considerações Finais, por meio das quais esperamos que a presente monografia consiga despertar o interesse e a reflexão dos leitores para a área da avaliação e avaliação política de um Programa da política pública de combate à pobreza, como também do desvelamento da realidade social, uma vez que procuramos alcançar a essência da síntese de múltiplas determinações que constituem a realidade para obter uma melhor compreensão acerca das escolhas, planejamento, estratégias e concepções presentes nas decisões do Programa Bolsa Família.

2 DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO À ASCENSÃO DA EXTREMA DIREITA NO BRASIL: UMA ANÁLISE POLÍTICA E SÓCIO-HISTÓRICA E OS REBATIMENTOS DO PÓS GOLPE DE 2016

Este capítulo aborda a discussão acerca do advento do neoliberalismo no Brasil e seus desdobramentos no que tange aos desmontes das políticas sociais clássicas por meio da utilização, cada vez maior, do fundo público para a lucratividade do capital. Dessa forma, este capítulo está dividido em duas seções: a primeira é encarregada de narrar as causalidades que levaram ao fatídico golpe de 2016, e a segunda é responsável por tratar do avanço da extrema direita após o golpe de 2016.

2.1 O Brasil antes do golpe de 2016

Em 2016, o questionável impeachment da presidenta Dilma Vana Rousseff desencadeou um profundo processo de *desdemocratização*¹ — despolitização da vida social em suas diferentes dimensões — no Brasil. O fortalecimento de uma extrema direita neoliberal que, por meio de ações políticas, econômicas e (anti)sociais encampadas por governos que estão ao seu dispor [...] “apresentam-se como alegorias estrategicamente construídas para manipular, confundir, cooptar e dominar populações convertidas em massa de manobra” (Pereira, 2020, p. 119).

Contudo, os primeiros passos do neoliberalismo no Brasil tiveram vigor no final dos anos 80, a partir do Consenso de Washington², contrarrestando uma simbólica conquista das lutas e movimentos sociais recém-adquirida: a promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como a Constituição Cidadã. Sobre este evento político, Pereira (2012, p. 735) afirma que:

Apesar de conter avanços sociais formais inéditos na vida política nacional, como a ampliação de direitos sociais, universalização da cobertura destes e o compromisso do Estado com a garantia dos mesmos,

¹O termo “desdemocratização” foi popularizado pelo cientista político brasileiro Leonardo Avritzer. Ele usou o termo para descrever o processo de erosão das instituições democráticas e a redução da qualidade da democracia em vários países, incluindo o Brasil.

²Realizado em 1989, foi uma reunião entre membros dos organismos internacionais financeiros, funcionários do governo americano e economistas dos países latino-americanos, que resultou em um conjunto de recomendações econômicas para conter a crise dos finais dos anos 70 e promover o crescimento dos países supracitados (Baruco, 2005).

a constituição de 1988 já nasceu contestada pelas forças conservadoras e pelo avanço do neoliberalismo no país, que a negava por princípio.

Dessa forma, desde o início dos anos 90, com o advento dos ideais neoliberais, Behring (2022) elucida que vivenciamos o desmonte e a reformatação do Estado brasileiro para a sua adaptação passiva à lógica do capital. Dentre os seus princípios, pregava-se a redução da intervenção estatal na economia em favor do livre mercado; o Estado precisava de ações incisivas para manter uma estabilidade monetária e, em contrapartida, “conter” os gastos, tornando-se deficitário em relação ao social.

Outrora quando era apenas um vislumbre teórico idealizado na obra “O Caminho da Servidão”, de autoria do Friedrich Hayek (1944), tanto o autor como os seus apoiadores de Monte Pèlerin³ enxergavam nas conquistas da classe operária alcançadas com o keynesianismo um problema a ser solucionado. A desigualdade era essencial, e a igualdade que o Estado de bem estar-social promovia destruía a liberdade e a concorrência, o que era tido como condição fundamental para a prosperidade de todos. Anderson (1995, p. 1), alega que:

Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentam que a desigualdade era um valor positivo — na realidade imprescindível em si —, pois disso precisavam as sociedades ocidentais.

Apesar de esta mensagem ter permanecido na teoria por mais ou menos 20 anos (Anderson, 1995), com base na compreensão dos princípios neoliberais, é evidente que o social não teria vez com a implementação desse novo projeto societário. A chegada da crise econômica de 1973 deixou o mundo capitalista em uma longa e profunda recessão, combinando as baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. Foi nesse contexto mundial que os ideais neoliberais ganharam visibilidade, sendo a raiz do problema — sobretudo para os simpatizantes teóricos desses princípios, que assim se expressavam:

O poder excessivo e nefasto dos sindicatos e do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões

³Pequena estação na Suíça onde se reuniram aqueles que compartilhavam da mesma orientação ideológica de Hayek - contrários ao Estado de bem-estar social keynesiano - e que deu nome a Sociedade de Mont Pèlerin, composta por nomes como Friedman; Von Mises; Polanyi, entre outros.

reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais” (Anderson, 1995, p. 1).

O receituário, então, era declarado: a transformação para um Estado forte, que rompesse com o poder dos sindicatos, e fosse econômico em todos os gastos sociais. Ainda:

A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos (Anderson, 1995, p. 1).

Sua expansão tem início no final da década de 1970, chegando ao Brasil quando a população comemorava o desfecho de pouco mais de duas décadas marcadas pela repressão, opressão e autoritarismo. No Brasil, a reforma do Estado marcou o aumento da dependência com o mercado externo e agressivas contrarreformas nas conquistas sociais, sendo as políticas da Seguridade Social as mais afetadas no processo. O ajuste fiscal — centro da reforma — é, até os dias atuais, uma das estratégias utilizadas pelo grande capital em períodos de crises, incidindo nas expressões da questão social por meio da exclusão de vastos setores do mercado formal de trabalho; da frágil cobertura de direitos sociais e trabalhistas; da formação de um exército de reserva e da transformação do desemprego em caráter estrutural, entre outros. Sobre o ajuste fiscal, Behring e Boschetti (2011) endossam:

O ajuste fiscal é um dos grandes responsáveis em reter o orçamento da Seguridade Social e das contas públicas para a formação do superávit primário, ou seja, é a estratégia utilizada pelo Estado que visa se apropriar de uma parte dos recursos destinados ao financiamento das políticas públicas e, conseqüentemente, reduzindo os gastos sociais para poder pagar os serviços da dívida, favorecendo, com isso, o capital financeiro nacional e internacional (Behring; Boschetti, 2011 *apud* Fernandes *et al.*, 2020, p. 2).

Justificavam o PDRAE, Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), elaborado por Luiz Carlos Bresser-Pereira⁴, como necessário e irreversível. No entanto, o conteúdo do discurso era desconexo: dizia-se, de modo geral, que as razões da crise estariam focalizadas no Estado, e por isso seria necessária a sua reformatação, reduzindo os custos e aumentando a sua eficácia. Enquanto isso, a

⁴ Ministro da Fazenda no governo FHC.

política econômica era remodelada com o aumento das privatizações e as desvinculações orçamentárias, principalmente a DRU (Desvinculação de Receitas da União), que serve como mecanismo de punção do fundo público para balancear o superávit primário e o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública (Behring, 2020). Essa estratégia compromete, majoritariamente, a qualidade, efetividade, eficácia e eficiência das políticas sociais, tendo em vista que a DRU torna permissível a livre utilização de 20% das receitas obtidas com impostos, que deveriam ser utilizadas em áreas como educação, saúde e previdência social (Netto, 2018).

Sobre o fundo público, devemos considerar que, desde o início do século XXI até o estágio atual do capitalismo, ele tem provocado forte disputa entre a classe dominante e a classe trabalhadora. Constituído por impostos diretos e indiretos, o fundo público se materializa a partir do sistema tributário brasileiro, que, segundo Salvador (2012), é caracterizado pela expressiva regressividade da carga tributária, que desobriga os mais ricos e onera os mais pobres, conformando uma relação oposta onde quem ganha menos paga mais. Também chamados de impostos indiretos, esses tributos incidem sobre os produtos e serviços voltados para o consumo, contrariando o princípio da equidade e colaborando para o aumento das desigualdades sociais, uma vez que não é levada em consideração a capacidade de pagamento do contribuinte.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), marcado pela vigência desses ideais em sua forma concreta, que os novos rumos da política social foram associados ao “trinômio” do neoliberalismo: focalização, privatização e descentralização. Além disso, foi implementado o Programa de Publicização, que se caracterizou pela fusão de entes jurídicos públicos e privados, a exemplo das organizações sociais, e pela regulamentação do Terceiro Setor para a execução de políticas públicas. Esse ato colaborou para que a Assistência Social custasse a ser compreendida enquanto direito, reforçando a imagem da política à benevolência. Como resultado do Programa:

Se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-a ao mundo da solidariedade, da realização do “bem comum” pelos indivíduos, por meio de um trabalho voluntário não remunerado e desconsiderando o aparato democrático-participativo das políticas sociais instituído por meio dos

Conselhos e Conferências (Behring, 2020, p. 170).

O Sistema de Proteção Social, na década de 90, foi desestruturado, privilegiando-se o setor privado lucrativo e o Terceiro Setor (Pacheco, 2011). Identificamos, ainda, nas palavras de Silva (2008), uma explicação importante. Segundo ela,

Ocorre uma progressiva substituição de um Sistema de Proteção Social inspirado na proposta Keynesiana⁵ e Beveridgiana⁶ e que parecia caminhar na direção da universalização de direitos sociais, mas dirigiu-se para uma proteção social mix, em que o mercado (setor lucrativo) e o Terceiro Setor (não lucrativo) passam a ser prevalentes enquanto canais de proteção social, assumindo parte das funções do Estado, ficando este com duas funções fundamentais apenas: normatizador e provedor das políticas sociais e programas de proteção social (Silva; Yazbek; Giovanni *apud* Silva, 2008, p. 28)

Dada a execução do programa, cresce, também, a desresponsabilização do Estado em relação a determinados setores da “coisa pública”, uma estratégia que fez parte do Programa Nacional de Desestatização, criado por Fernando Henrique Cardoso, para diminuir o tamanho do aparelhamento do Estado. O desprezo pelo padrão constitucional da Seguridade Social e a forte tendência de desresponsabilização das políticas sociais, em uma época em que ocorre o crescimento da demanda social, associada ao aumento do desemprego e da pobreza, geraram um impacto pífio em termos de aumento da capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, tornando-as cada vez mais restritivas e seletivas, destinadas particularmente aos estratos populacionais em situação de maior risco e vulnerabilidade social.

Apesar do sucesso atribuído à reforma monetária realizada pelo ex-presidente, por meio do Plano Real, a articulação com as políticas neoliberais não levou o país ao desenvolvimento almejado mas, sim:

A um grau de instabilidade macroeconômica persistente e a um padrão de crescimento que se caracteriza por breves momentos de crescimento econômico intercalados com quedas acentuadas, em virtude da elevada vulnerabilidade externa. [...] o resultado disso foi a redução da formação bruta de capital fixo na economia, aumento do desemprego, baixas taxas de crescimento e aumento da dívida pública (Teixeira; Pinto, 2012 *apud* Azenha Neto, 2017, p. 15).

⁵Teoria econômica desenvolvida por John Maynard Keynes. O Estado é visto como agente indispensável de controle da economia.

⁶O plano Beveridge foi o primeiro estudo amplo e minucioso de todo o universo da previdência social articulando as áreas de saúde e assistência.

Por meio dos dados encontrados, ainda em seu primeiro mandato, a pobreza voltou a crescer no país — e desde 1996 a porcentagem de pobres não crescia. Uma pesquisa realizada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) indicou que, em 1998, 33,4% da população vivia na pobreza. Em 1999, houve o aumento de 3,1 milhões de brasileiros que passaram a não ter renda suficiente para sua reprodução, totalizando 34,9% ou 54,1 milhões de pessoas. Ao final de seu segundo mandato (2002), a distribuição de renda no Brasil permaneceu desigual; a dos 20% da população rica continuou cerca de 30 vezes maior que a dos 20% da população mais pobre (IBGE; PNAD; IPEA) (Soliani, 2000).

Apresentando deslocamentos em relação às orientações neoliberais do governo anterior, em 2003 ascende à presidência da república Luiz Inácio Lula da Silva, popularmente conhecido como “Lula”. Por meio do partido de coalizão de classes do PT (Partido dos Trabalhadores), ele realizou mudanças — com maior destaque a partir de 2008 — para “conter os impactos mais deletérios e explosivos do neoliberalismo, bem como respondendo às pressões da crise do capital no seu momento mais agudo” (Behring, 2020, p. 176).

O partido tornou-se, então, um exemplo de modelo conciliatório; a princípio, conseguiu unir os interesses do capital com medidas de inclusão social por meio de políticas compensatórias⁷ que levaram ao aumento do poder de consumo da população. Apesar da guinada para os interesses da classe trabalhadora, não rompe com os elementos centrais da agenda do ajuste fiscal. “A vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 e a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo, gerou expectativas de mudanças, todavia o governo adotou um caminho diferente do esperado” (Paulani, 2006 *apud* Damasceno, 2019, p. 48).

A diminuição do índice de desemprego, o aumento do emprego formal, criação de medidas que visam assegurar o salário mínimo, a abertura de concursos públicos que proporcionaram maior estabilidade ao trabalhador e as medidas de ampliação do ensino superior, bem como o incentivo massivo à qualificação profissional, foram apenas algumas das ações adotadas pelo governo do

⁷Políticas compensatórias ou inclusivas são ações governamentais implementadas para minimizar carências nas condições de vida de indivíduos e famílias, visando a garantia do acesso a bens e serviços que assegurem a sua reprodução.

presidente Lula, que despertaram uma sensação de estabilidade e melhorias, consolidando seus oito anos de governo.

O marco de seu mandato foi a proposta de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil, partindo da concepção de que o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado. Naquele momento, pesquisas apontavam que cerca de 50 milhões de brasileiros estavam em estado de subnutrição (MDS, 2023). A partir dessa análise, nasceu um compromisso: a criação e implementação do Programa Fome Zero, que foi acompanhada pela criação do Programa Cartão Alimentação e do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, (MDS, 2023).

Ainda em 2003, o presidente instituiu o Programa Bolsa Família — que será estudado nos capítulos subsequentes — por meio da Medida Provisória nº 132, convertida em lei (nº 10.836) em janeiro de 2004. Esse programa de transferência de renda unificou iniciativas que já existiam, como o Cadastro Único, o Auxílio Gás e o Fome Zero, com o objetivo de superar a pobreza e a fome. Tornando-se rapidamente um dos maiores programas do mundo, em 2009, uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial — "Cash Transfers and Formal Labour Markets: Evidence from Brazil" — afirmou que a expansão e o fortalecimento do Programa, além de impulsionar a economia e aumentar o consumo, fomentaram altas taxas de emprego, e que ele foi “responsável por liderar a retirada do Brasil do mapa da fome”, esclarece a secretária nacional de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único do MDS, Letícia Bartholo (MDS, 2023).

A economia política singular do seu governo criou impactos materiais notáveis sobre a vida daqueles que viviam em situação de pobreza absoluta.

Se entre 1981 e 2003 houve tendência de queda de 23% do peso da renda do trabalho na renda nacional, entre 2004 e 2010 o peso da renda do trabalho subiu em 14,8% [...] Assim, se, em 1995, o peso da renda do salário sobre o PIB era de 35,2%, em 2009 chegava a 35,1%, ou seja, um percentual quase igual que mostra certa recuperação do emprego e da renda destruídos no período anterior (Behring, 2020, p. 177/178).

Medidas como a expansão de empregos de baixa remuneração — até 1,5 salário mínimo — atingiram o índice de Gini, que apresentou queda de 0,58, em

2002, para 0,50, segundo informações do IBGE acerca da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2011 (Behring, 2020, p. 178).

Durante o seu segundo mandato, além da diminuição do índice de desemprego, do aumento da formalização do emprego e da recuperação do poder de compra, a inflação foi controlada. Programas como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) foram criados para expandir a infraestrutura do país. Com o desenvolvimento da economia brasileira, o país ingressou no bloco de países emergentes (BRIC) e houve, ainda, a descoberta de jazidas de petróleo abaixo das camadas de sal no subsolo, que ficaram conhecidas como Pré-Sal. Verificou-se o crescimento dos níveis de escolarização, majoritariamente após a criação do Prouni (Programa Universidade para Todos), que concede bolsas em universidades privadas para alunos que se enquadram no perfil característico (Rodrigues, 2017).

Contudo, não deixou de favorecer os mais ricos, destinando sua atenção para os interesses da agropecuária e do setor extrativista mineral. Além disso, aumentou as importações de produtos manufaturados, desprotegendo a indústria nacional. Houve impacto pífio nos investimentos públicos em reformas sociais: “entre 2002 e 2006, a DRU prorrogada pelos governos de Lula e Dilma retirou 79 bilhões da Seguridade Social” (Boschetti, 2006 apud Behring, 2020, p. 186). Assim como no governo anterior, a retirada de dinheiro do fundo público está diretamente relacionada ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. Mantêm-se as mesmas características das políticas sociais, com o viés da focalização, forte seletividade, abrangência, mas de baixo custo.

Em 2011, Lula foi sucedido por Dilma Vana Rousseff, a primeira mulher a assumir o cargo de presidente do Brasil, simbolizando um marco histórico na história do país. Aproveitando-se dos altos índices de popularidade no início de seu primeiro mandato, Dilma tentou dar continuidade ao governo neodesenvolvimentista. Todavia, a realidade não se desenrolou como o esperado. Nos primeiros anos de seu mandato (2013), a situação mudou: os índices econômicos começaram a declinar, os indicadores demonstraram que o desemprego voltaria a subir e a inflação começava a reduzir o poder de compra da classe trabalhadora diante da crise econômica em que o país se encontrava.

[...] ocorreu uma decrescente rentabilidade da burguesia brasileira que afetou de maneira negativa a estabilidade da frente neodesenvolvimentista, principalmente no que tange a indústria. O setor bancário-financeiro, a que Dilma havia se contraposto, por outro lado, continuou a lucrar. Ainda, devido à sua capacidade de diálogo inferior à de Lula, Dilma não conseguiu articular o campo neodesenvolvimentista e, por isso, teve de recuar em várias de suas propostas originais. Nas eleições de 2014 a crise política enfrentada pelo governo tornou-se evidente, Dilma perdeu paulatinamente legitimidade (Damasceno, 2019. p. 51).

O Brasil encontrava-se em recessão, o custo de vida multiplicou-se exponencialmente, enquanto os índices de desemprego continuavam a crescer, ocasionando uma piora na qualidade de vida da população em um cenário de insegurança e descontentamento social. Esse contexto culminou nas Jornadas de Junho de 2013, um movimento que teve início como uma insurreição popular, mas que, posteriormente, teve suas pautas esvaziadas, perdendo seu sentido político. Mais tarde, essas pautas foram apropriadas e serviram como catalisadores para os movimentos direitistas em ascensão, renascendo a oposição e uma direita que reconquistava o eleitorado burguês, iniciando uma nova onda conservadora no país.

Após perder legitimidade nos segmentos dominantes — em virtude da queda na rentabilidade sobre o capital — que se tornavam cada vez mais enfurecidos com a redução de seu poder de consumo, a ex-presidenta propôs a retomada da elevação da renda dos trabalhadores, e seu discurso convergia com os interesses dos segmentos mais pobres e dos movimentos sociais e sindicais. Por esse motivo, parecia que iria, finalmente, avançar no campo popular (Pinto, 2016, p. 26 apud Damasceno, 2019).

No entanto, em seu segundo mandato, houve uma maior aproximação com o setor financeiro, abdicando de reformas sociais profundas e direcionando o foco de seu governo para políticas compensatórias, por meio de uma limitada mobilidade social expressa pelo mercado, com o objetivo de manter o poder de compra da população. Além disso, colocou em prática políticas econômicas ortodoxas, realizando cortes em despesas como saúde e educação, o que acentuou a queda do crescimento econômico, o aumento do desemprego e da renda real dos trabalhadores (Pinto, 2016).

A economia política singular de seu mandato não contava com um ambiente externo e interno favorável, gestando implicações políticas e econômicas profundas (Behring, 2020). A situação foi agravada pelo fracasso da Nova Matriz Econômica, um plano econômico de caráter desenvolvimentista adotado pelo governo de Dilma Vana Rousseff, cuja principal característica era a intervenção do governo na economia e o aumento dos gastos públicos em investimentos. A ideia consistia em estimular a economia por meio de investimentos feitos pelo próprio governo.

A falta de habilidade política no Congresso Nacional levou o governo a sofrer sucessivas derrotas que, unidas ao insucesso do novo plano econômico e ao país em recessão, causavam um clima de insatisfação generalizada. Com um cenário externo desfavorável, o governo ainda precisava lidar com uma crise política interna, provocada pelo início da operação “Lava Jato”, noticiada pela imprensa brasileira com altas doses de sensacionalismo, que objetivava revelar inúmeros escândalos financeiros envolvendo superfaturamento de obras públicas, atingindo empreiteiras, executivos do Estado, agentes públicos e até mesmo figuras ligadas ao partido do PT.

Em 2015, o Brasil registrou 0,493 no índice de Gini (PNAD 2015), enquanto a taxa de informalidade crescia juntamente com o índice de desemprego, que chegou a 8,7% no trimestre encerrado em julho deste mesmo ano. No ano subsequente, antes de sofrer o golpe político, Dilma tentou redirecionar os esforços do Governo Federal para impedir o aumento contínuo da taxa de desemprego. O objetivo era alcançar a redução do índice, adotando medidas urgentes, como o reequilíbrio fiscal, com o intuito de estabilizar a economia e fazer o país crescer novamente. Além disso, a presidenta também defendeu que o Congresso Nacional aprovasse o restabelecimento da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a continuidade do uso da DRU e os juros sobre capital próprio.

Apesar dos esforços da presidenta, os dados divulgados pelo IBGE, com base nas informações obtidas por meio da PNAD, indicavam que, em 2016, o Brasil atingiria a marca de 35,6 milhões de trabalhadores informais, enquanto os índices de desempregados subiriam para 11,8 milhões, totalizando 11,5% da população. Os números expressivos foram atribuídos à crise econômica que o país vinha enfrentando nos últimos anos. Em 2017, esses números cresceriam ainda

mais, com o número de trabalhadores informais atingindo 37,3 milhões, simbolizando um aumento de 1,7 milhão em relação ao ano anterior, e a taxa de desemprego alcançando 12,7%, atingindo um índice recorde desde 2012.

Na tentativa de agradar à burguesia e àqueles que orquestravam o seu afastamento do cargo de presidente do Brasil, em seus últimos dias no cargo, assumiu uma postura reacionária e neoliberal, que não lhe era característica. Sancionou leis antiterrorismo, elaborou um projeto de lei que, se aprovado, congelaria o valor do salário mínimo e previa demissões de funcionários públicos. Essas medidas foram elaboradas com o objetivo de evitar a deposição da presidenta, mas se mostraram insuficientes frente ao propósito golpista de substituí-la por alguém que melhor atendesse aos interesses da burguesia.

Em dezembro de 2015, teve início a abertura do processo que buscou investigar uma denúncia contra a presidenta por crimes de responsabilidade fiscal: as Pedaladas Fiscais, que consistem no atraso do repasse de verbas do Tesouro Nacional destinadas aos bancos para que fossem efetuados os pagamentos de benefícios sociais, como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, seguro-desemprego, abono salarial, entre outros. No ano seguinte, em abril de 2016, a Câmara dos Deputados aprovou, em plenário, o relatório com 367 votos a favor da abertura do processo e da investigação contra a presidenta. A quantidade elevada de votos favoráveis acelerou o processo, levando o parecer da Câmara rapidamente para o Senado, que, por sua vez, aprovou a abertura do processo, afastando-a da presidência até que as investigações e o processo fossem concluídos. Dessa forma, Michel Temer, na época vice-presidente, assumiu o governo do país.

No final de agosto de 2016, o golpe político obteve êxito com a aprovação de um processo favorável ao impeachment da presidenta Dilma Vana Rousseff, pelo crime de responsabilidade fiscal, sem que houvesse justificativa para tal decisão, tendo em vista que as pedaladas fiscais já haviam sido utilizadas por outros governantes que a antecederam. Assim, após três meses de tramitação do processo no Senado, foi votado em plenário o impeachment, que recebeu 61 votos a favor e apenas 20 contra. A presidenta teve, então, seu mandato cassado e foi deposta do cargo.

Além da crise política, o Brasil encerrou o ano de 2016 apresentando o alarmante número de 24,8 milhões de brasileiros vivendo com renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o que representava o total de R\$220,00 reais por mês. Dados divulgados pelo IBGE, apontados pela Síntese de Indicadores Sociais (SIS), indicam que 12,1% da população brasileira estava vivendo em situação de miserabilidade.

2.2 O Brasil após o golpe de 2016

A construção de uma narrativa golpista foi amplamente difundida por meio do Congresso Nacional, da mídia, de segmentos do Judiciário e do mercado financeiro, juntamente com a onda do antipetismo, que buscava culpabilizar o PT e seus principais líderes políticos por todas as mazelas e crises que acometiam o país, sem que houvesse um olhar crítico para compreender as engrenagens do sistema capitalista e seu ciclo de crescimento, seguido de instabilidade e recessão. A narrativa era incentivada, principalmente, com o intuito de trazer e consolidar no Brasil um governo conservador que adotasse plenamente a agenda neoliberal, servindo, sobretudo, aos interesses do capital.

O autor Felipe Demier, em sua obra *Depois do Golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil*, utiliza o conceito de democracia blindada para refletir sobre a democracia neoliberal, seus efeitos e significados para o Estado brasileiro. Demier (2017) entende como “democracia blindada” governos que se apresentam como democráticos, com eleições diretas, mas que se fecham para as necessidades e reivindicações da população. O autor afirma que os governos que assumem a forma de democracia blindada fazem parte do projeto político de gestão neoliberal do Estado burguês e são governos que adotam uma posição contrarreformista, oferecendo à população medidas restritas e insatisfatórias como a única maneira de solucionar os problemas causados pelo próprio ciclo do capital, que, portanto, não têm fim. As crises são cíclicas e sempre existirão dentro deste modelo econômico.

Assim, podemos caracterizar o projeto de governo que se seguiu com a ascensão de Michel Temer à presidência do Brasil: ele configura-se como um governo de democracia blindada que, apropriando-se do sentido anti-político

disseminado através das Jornadas de Junho de 2013 e caminhando na onda do antipetismo, assume o comando do país adotando políticas liberais, “vendendo” para a população precarizada um programa de governo que não atendia às necessidades desse segmento populacional, tentando convencê-los de que o principal foco, no momento, era salvar a economia, ainda que às custas de medidas impopulares que não contemplavam os trabalhadores.

É dessa forma que se inicia uma fase mais profunda e violenta do neoliberalismo, que registrou...

Grande instabilidade do governo ilegítimo de Michel Temer, cujas bases políticas e sociais já demonstraram insatisfação desde 2016, o que decorreu de alguns elementos combinados. O mais evidente foi a decolagem econômica titubeante, com ampliação do desemprego e das expressões da questão social – pauperismo, violência endêmica, superlotação das prisões –, e que se manteve após as eleições de 2018, aprofundando-se ainda mais em 2020, ao se encontrar com a crise sanitária (Behring, 2020, p. 191).

Antes de ter início a abertura do processo de impeachment, foi lançado pela Fundação Ulysses Guimarães — ONG que produzia o conteúdo político-ideológico para o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) — um documento intitulado “Ponte para o Futuro” (2015). Esse documento apresentava os princípios neoliberais em sua base e o mercado como a figura principal na busca pelo desenvolvimento do Brasil, como se os avanços econômicos fossem levar naturalmente às melhorias sociais, então deixadas em segundo plano. Assim:

[...] para o Brasil, o tripé de qualquer ajuste duradouro consistiria na redução estrutural das despesas públicas, na diminuição do custo da dívida pública e no crescimento do PIB. [...] executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizessem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno ao regime anterior de concessões na área de petróleo e gás, dando-se à Petrobras o direito de preferência (FUG, 2015, p. 16 e 18 *apud* Damasceno, 2019, p. 56).

O documento “A Ponte para o Futuro” tinha como objetivo desestruturar programas e políticas sociais, além de fragmentar os direitos sociais clássicos conquistados e inseridos na Constituição Federal de 1988. Concordante a isso, para Antunes (2017, s/p *apud* Damasceno, 2019, p. 57), os objetivos a serem alcançados por esse programa estão mais do que claros:

(...) privatizar o que ainda não o foi (em que o pré-sal se destaca como vital); impor o negociado sobre o legislado nas relações de trabalho, em um período em que a classe trabalhadora tem apontada uma espada no coração e um punhal nas costas, pelo flagelo do desemprego que não para de crescer; e, por fim, introduzir a flexibilização total das relações de trabalho, começando pela aprovação da terceirização total (conforme consta do PLC 30/2015). E, para que a devastação seja completa, é preciso aviltar a Constituição de 1988, o que não é tarefa nada difícil para o Parlamento no qual o pântano é movediçamente oscilante. Basta um bom movimento negocial.

Apresentando notória atenção às reivindicações de empresários e menosprezo aos direitos trabalhistas, o seu governo é marcado por medidas bastante agressivas, como a flexibilização total das relações de trabalho, a partir da aprovação da terceirização com o Projeto de Lei Complementar nº 30/2015. Em suma, essa aprovação contribuiu para o aumento dos trabalhadores informais e precarizados, com redução da estabilidade nas condições de trabalho e contratação, ao criar a possibilidade de modelos de trabalho intermitentes e terceirizados em áreas que anteriormente não contavam com essa modalidade. Além da perda de direitos e benefícios presentes na CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), os trabalhadores precisavam enfrentar o aumento das jornadas de trabalho com redução salarial e, como se não fosse o suficiente, a obrigatoriedade do pagamento das horas extras trabalhadas foi retirada do empregador, que agora poderia computá-las e transformá-las em dias de folga. A problemática surge a partir das configurações nas quais tal acordo será feito; além de não oferecer ao empregado a opção de escolher o modelo que preferia, ele não saberia com quanto tempo essa “compensação” viria e de que maneira seria realizada.

O governo também adotou medidas como a Reforma Trabalhista de 2017, que realizou mudanças na configuração das normativas vigentes dentro da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – utilizadas para regulamentar as relações trabalhistas. A Reforma Trabalhista aprovada por Michel Temer enfraqueceu os vínculos de trabalho formal, deixando o trabalhador em uma situação ainda mais precarizada do que aquela na qual se encontrava anteriormente. Isso ocorreu ao instituir medidas como a possibilidade de haver negociação direta entre empregador e empregado, além de reduzir a interferência dos sindicatos nas mediações necessárias. A legislação acaba por criar brechas que possibilitam o abuso de poder por parte do empregador, que representa o lado

mais forte nas negociações.

Para maior adesão dos trabalhadores à Reforma Trabalhista, o próprio presidente afirmou que as modificações impulsionariam o mercado de trabalho e criariam novos postos que absorveriam mais indivíduos no mercado formal. No entanto, essas justificativas mostraram-se infundadas posteriormente, tendo em vista a crescente precarização das relações de trabalho e os próprios índices do governo Michel Temer, marcado pelo aumento das taxas de desemprego e trabalho informal. Ao assumir o cargo de presidente do Brasil, Temer encontrou o país com 11,8 milhões de desempregados, totalizando um percentual de 11,5% da população. Após dois anos de seu governo, a taxa de desemprego subiu para 13,1%, totalizando 13,7 milhões de pessoas em situação de não empregabilidade.

Além disso, de acordo com os dados da tabela 1, é possível comparar a evolução do emprego formal por sexo e ano especificados, identificando uma redução da participação masculina no total de postos de trabalho, que diminuiu ao longo de seu governo. Essa redução pode ser explicada pelos impactos setoriais da recessão econômica e pela intensificação do desmonte do parque industrial. Os setores que mais perderam postos de trabalho foram a indústria de transformação e a construção civil, setores tradicionalmente relacionados à atividade econômica masculina (Krein; Teixeira, 2017).

Tabela 01 - Total de pessoas ocupadas no emprego formal, por sexo e ano selecionados

ANO	HOMENS	MULHERES	TOTAL	(VARIAÇÃO%)
2014	28.133.650	21.437.860	49.571.510	-
2015	27.061.695	20.999.112	48.060.807	-3,05
2016	25.797.585	20.262.613	46.060.198	-4,16
2017	25.912.235	20.369.355	46.281.590	0,48
2018	26.084.761	20.546.354	46.631.115	0,76

Fonte: KREIN; TEIXEIRA (2017) *apud* RAIS - Ministério da Economia

Sobre o governo Temer, Salvador (2017) informa que, a partir da implementação da Emenda Constitucional (EC) nº 93/2016, foi ampliado e estendido o prazo da Desvinculação de Receitas da União para 2023, passando de 20% para 30%. Isso significa que, dos recursos obtidos para o financiamento da

Seguridade Social, 30% passam a ser usados para o pagamento da dívida pública, atendendo exclusivamente aos interesses do capital financeiro.

Além disso, o governo adotou medidas que buscavam congelar gastos públicos, afetando as áreas de saúde e educação. Com o discurso de reequilibrar os gastos públicos e retirar o país do déficit fiscal, foi criada a Proposta de Emenda Constitucional nº 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal para limitar ao índice da inflação o crescimento do gasto primário do Governo Federal durante os próximos 20 anos. A justificativa era limitar os gastos públicos em questões essenciais, buscando um equilíbrio monetário que apenas beneficiava empresários. Caso o limite de gastos não fosse respeitado pelos três poderes públicos (Executivo, Judiciário e Legislativo), o salário mínimo não seria reajustado.

Nas áreas de educação e saúde, o congelamento do orçamento representou a certeza de que esses serviços ficariam ainda mais precarizados, pois eram áreas que apresentavam um crescimento exponencial. Por se tratarem de serviços de atendimento básico à população brasileira, sobretudo aos mais pobres, não acompanhavam as métricas traçadas pelo governo, tornando-se quase impossível uma gestão satisfatória dentro do proposto pela EC 95/16.

Podemos, assim, concluir que o governo Temer foi marcado pela ampliação das expressões da questão social, por medidas impopulares e agressivas contra direitos adquiridos, e pela agudização das lutas sociais. Simultaneamente, verifica-se no país uma crescente onda de conservadorismo em seus moldes mais tradicionais, assumindo posturas altamente reacionárias e contrarreformistas. Rolnik (2018) afirma que tais forças conservadoras jamais desapareceram de fato, mas apenas fizeram um recuo estratégico temporário, à espreita de condições favoráveis para sua volta triunfal.

O renascimento do discurso superficial do combate à corrupção, o aumento do antipetismo e a intensificação do fundamentalismo religioso e da moralidade cristã assumem, dentro da “nova direita”, nuances ligadas ao fascismo, que podem ser traduzidas através do individualismo, da normatização dos preconceitos, da miséria e da exclusão social (Pereira, 2020).

Esses fatores serviram como mola propulsora para o surgimento de figuras como Jair Messias Bolsonaro, que, em 2018, se elegeu presidente do Brasil em meio a uma das campanhas políticas mais controversas da história do país. Com o slogan “Deus, Pátria e Família”, seu governo foi marcado pelo aumento expressivo das desigualdades sociais e pela ascensão do conservadorismo de base religiosa, utilizando o fundamentalismo cristão para barrar ou retroceder as políticas sociais ao viés assistencialista, voltadas para os grupos sociais historicamente marginalizados.

Na política social, o governo Bolsonaro e seus apoiadores desacreditam o discurso de universalidade, que, para eles, “contraria a ordem espontânea que rege, com estabilidade, todas as coisas. Consequentemente, repudiam a proteção social que busque o atendimento de necessidades humanas básicas, objetivas e universais” (Pereira, 2020, p. 130).

As possibilidades de organização coletiva e de exercício democrático, como audiências públicas, orçamentos participativos, ouvidorias, plebiscitos e conselhos de direitos, foram enfraquecidas e extintas com ainda mais facilidade durante o período pandêmico. Pereira (2020, p. 132) nos informa que não há nada mais indesejável e ameaçador para quem não tem interesse na democracia e na justiça social do que a convivência forçada com organismos que facilitam a ampliação da participação popular. Sem o controle democrático nas decisões e fiscalizações das políticas, cresce o risco de que as demandas e necessidades de grupos populacionais historicamente inviabilizados não sejam atendidas.

Ao realizar uma rápida pesquisa em sites eletrônicos, podemos facilmente identificar manchetes que afirmam o desprezo do presidente pelos mais pobres ou que mostram como a pobreza aumentou durante seu governo. O ministro da Economia, Paulo Guedes, sugeriu, por exemplo, que aqueles que podem comer todos os dias dêem os restos de seus pratos aos pobres, em vez de jogá-los no lixo (Arias, 2021).

Um estudo realizado pelo economista Daniel Duque, do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, com base em dados do IBGE, revelou o aumento da população pobre em 24 das 27 unidades da federação no Brasil, entre o início do governo Jair Bolsonaro, em 2019, e janeiro de 2021. Foi constatado que

o número de pessoas que viviam na pobreza passou de 25,2% para 29,5% (Teodoro, 2021).

No Nordeste, o impacto das políticas econômicas bolsonaristas, associado à pandemia da Covid-19, intensificou o número de brasileiros que foram empurrados à pobreza. Uma pesquisa do IBGE, publicada pelo G1, referente ao ano de 2021, afirma que cerca de 18,7% da população, o equivalente a 1,8 milhão de pessoas, vivem com menos de R\$171,00 reais por mês, valor utilizado para definir a linha de extrema pobreza. De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais (SIS), esse é o maior patamar de extrema pobreza já registrado em Pernambuco desde que a pesquisa pelo órgão começou a ser realizada, em 2012.

Ainda, um levantamento publicado pela FGV mostrou que o número de pessoas em situação de vulnerabilidade aumentou no Brasil no penúltimo ano do governo Bolsonaro. No final de 2021, o número de brasileiros que viviam com algum tipo de insegurança alimentar chegou a 29,2 milhões, o que representava mais de 10% da população do país.

Durante a crise sanitária da Covid-19 (2020-2022), foram feitas graves afirmações pelo governo, que naturalizou as mortes provocadas pela pandemia e insistiu na regulação social da economia, apostando no isolamento vertical e na abertura dos comércios. Além dessa crise, houve o agravamento da crise política e ideológica promovida pelo ex-presidente Jair Messias Bolsonaro em relação à Ciência, à Tecnologia, ao Congresso e a qualquer outra instituição que optou por defender a preservação da vida em detrimento da produção econômica.

3 A ATUAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE A POBREZA ENQUANTO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL

O presente capítulo tratará da discussão sobre a pobreza e sua ampliação após o século XVIII, com as revoluções industriais, traduzindo-se no fenômeno do pauperismo, uma expressão da questão social que cresce de maneira exacerbada devido ao desenvolvimento tecnológico e ao próprio ciclo do capital, com seus momentos de crescimento e estagnação. Dessa forma, este capítulo será dividido

em duas seções: a primeira será encarregada de conceituar e diferenciar o fenômeno da pobreza antes e depois das revoluções industriais, discutir o desenvolvimento do pauperismo e abordar a conceituação e o tratamento da questão social no Brasil. A segunda seção ficará responsável por debater a criação da Política Nacional de Assistência Social e o surgimento dos Programas de Transferência de Renda como uma das respostas públicas à pobreza, além das implicações que esses programas causam nas populações que vivem em condições de pobreza e extrema pobreza.

3.1 Surgimento do pauperismo: breve análise da pobreza

Os estudos sobre a “questão social” constituem um amplo e heterogêneo campo teórico de debates científicos. Contudo, frequentemente – ou quase sempre – observamos a falta de uma perspectiva revolucionária para abordar as manifestações desse fenômeno. É importante destacar que, ao utilizá-lo, nos referimos ao conjunto das mazelas da sociedade burguesa, considerando-as como “os problemas políticos, sociais e econômicos que a emergência da classe operária trouxe à tona durante a formação da classe capitalista” (Netto, 2011, p. 17). Além disso, é fundamental reafirmar seu caráter sócio-político, pois a “questão social” passa a ser uma preocupação da classe burguesa apenas quando a organização dos trabalhadores e suas lutas começam a exigir soluções para as precárias condições de vida a que estão submetidos. Assim, é nas lutas sociais e políticas do proletariado que se revela o aspecto político da denominada “questão social”.

É amplamente aceito que a gênese da “questão social” remonta à época da inserção da forma de produção social baseada na grande indústria, ocorrida na metade do século XVIII, relacionada às lutas do proletariado contra a burguesia e ao surgimento do pauperismo, sob sua forma absoluta. De acordo com Bobbio (2004, p. 909), o termo pauperismo...

[...] derivado do vocábulo latino pauper, apareceu na Inglaterra e entrou rapidamente em uso nos alvares do século XIX, sendo empregado para designar o fenômeno de generalização, recrudescimento e progressiva estabilização da indigência que assinalou, de forma dramática, as primeiras fases da Revolução Industrial. Se o surgimento do termo no contexto particular de uma sociedade invadida pelo processo de transformação capitalista serve para situar historicamente o fenômeno por

ele indicado, será, contudo, necessário observar que esse quadro histórico foi ultrapassado pela prática linguística que se valeu do vocábulo para designar não só a chegada miséria aberta com a Revolução Industrial, como também, mais genericamente, o problema da pobreza em sua dimensão social, surgida como tal com o nascimento do capitalismo moderno [...].

Netto (2001, p. 42), o conceito questão social “[...] surge para dar conta do fenômeno mais evidente da história da Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, [...] trata-se do fenômeno do pauperismo⁸.

Portanto, a questão social emerge com a ascensão do capitalismo industrial e da intensa urbanização, sendo determinada pela precarização da força de trabalho e pela relação antagônica entre capital e trabalho. Essa realidade contrasta com a acumulação de riquezas por uma minoria, gerando um fenômeno complexo que se intensifica com o desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Entretanto, é fundamental ressaltar que a “questão social” vai além das condições precárias de trabalho. Suas manifestações incluem a fome, as condições inadequadas de vida e moradia, e a criação de uma força de trabalho excedente, caracterizada por indivíduos que buscam emprego, mas não conseguem encontrá-lo. Essa complexidade revela como as dinâmicas do capitalismo impactam diversas esferas da vida social, exigindo uma análise abrangente das suas implicações sobre as condições de vida da população.

Quando a luta operária começa a ganhar força e visibilidade política, a classe dominante, que até então ignorava as condições enfrentadas pelo proletariado, volta seu olhar para a classe oprimida. O processo de pauperização da classe trabalhadora passa a ser reconhecido como um fenômeno inédito, manifestando-se de forma distinta das expressões anteriores da pobreza. Assim, podemos afirmar que a relação entre a “questão social” e o pauperismo é inequívoca. “A designação desse pauperismo pela expressão ‘questão social’ está diretamente relacionada aos seus desdobramentos sócio-políticos [...] Foi a partir da perspectiva de uma possível subversão da ordem burguesa que o pauperismo passou a ser designado como “questão social” (Netto, 2011, p. 154).

⁸ Pobreza extrema

Apesar de o fenômeno pauperismo representar uma parcela da população, a que vive na extrema pobreza, a pobreza é um aspecto histórico presente em diversas sociedades ao longo do tempo. O que diferencia as suas manifestações, é que antes do advento do modo de produção capitalista, em sociedades feudais e primitivas, a pobreza era frequentemente caracterizada pela escassez de alimentos, resultante de conflitos constantes, como as Cruzadas, que devastaram colheitas, vilas e recursos. Além disso, essa escassez estava ligada ao baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas, materiais e sociais. Dessa forma, o pauperismo é uma forma de empobrecimento típico do modo de produção capitalista, pois não está associado à escassez ou ao baixo desenvolvimento das forças produtivas, como ocorria em modos de produção anteriores, mas sim à dinâmica de distribuição e circulação dos bens produzidos socialmente, que promove a acumulação. Essa dinâmica é socialmente criada e reproduzida, empobrecendo o trabalhador enquanto ele produz.

Com o desenvolvimento do modo de produção capitalista e a evolução das forças produtivas, havia uma expectativa de que as mazelas sociais poderiam ser superadas. No entanto, o que se observou foi a consolidação de um sistema de produção centrado na expropriação e na exploração, cujo principal objetivo era garantir a mais-valia. Silva e Silva (2010 *apud* Yazbek, 2012, p. 289), afirma que o entendimento desse sistema de produção capitalista é

[...] centrado na repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais, sendo responsável pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é a não participação social e política.

Netto (2001, p. 42/43) destaca que o pauperismo emerge como um fenômeno novo, precisamente porque a pobreza se produzia pelas “mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão”. Ou seja, “pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”. O capitalismo impulsionou o crescimento do comércio e da indústria,

mas, à medida que a situação econômica avançava, os trabalhadores começaram a perder sua participação na riqueza gerada.

O antagonismo entre proprietários e trabalhadores é uma característica fundamental das sociedades de classes, visível já no feudalismo. Nesse sistema, o modo de produção era intimamente ligado à terra, e a economia era predominantemente natural (Anderson, 2007). Os camponeses, ou servos, estavam vinculados à propriedade feudal através de relações sociais específicas que refletiam sua precariedade. Embora o produtor imediato estivesse ligado à terra que pertencia ao senhor feudal, ele também tinha a possibilidade de produzir para seu próprio sustento em uma fração da propriedade, sob condições que eram rigidamente controladas pelos senhores. Esses senhores exerciam controle não apenas sobre a terra, mas também sobre o processo de produção, utilizando diversas formas de extração do excedente. O pagamento de aluguéis em bens ou dinheiro por parte dos camponeses evidenciava a dinâmica de exploração, onde o trabalho do servo era sempre mediado pela relação de dependência. Assim, o controle social e econômico que os senhores feudais exerciam não apenas regulava a produção, mas também moldava toda a vida social, criando um sistema em que a coerção e a exploração eram as bases da reprodução social. Essa estrutura de poder reflete o antagonismo que persiste nas sociedades de classes, onde os interesses dos proprietários frequentemente se opõem aos dos trabalhadores.

No primeiro livro de *O Capital*, ainda no século XIX, Marx analisa como a expropriação dos meios de produção dos antigos servos feudais resultou na criação de um grande contingente populacional que, despojado de suas terras, passou a depender da venda de sua força de trabalho. Esse processo, que ele chama de "acumulação primitiva do capital", foi marcado pela desapropriação violenta dos camponeses, um fenômeno que se intensificou com os "cercamentos", que tinham como objetivo "gerar uma oferta de trabalho adequada às necessidades do capital, que, para dar lucro, precisava, necessariamente, explorar a força de trabalho" (Santos, 2017, p. 32).

Os camponeses, que antes supriam suas necessidades por meio do acesso à terra, resistiram a essa nova realidade imposta pelos cercamentos e pela

expropriação. Os capitalistas, enquanto dono das terras e dos meios de produção, necessitavam da força de trabalho para fazer prosperar as suas terras, porém esse processo não foi automático. Marx (2001 *apud* Santos, 2017, p. 34), nos diz que por traços da “cultura que determinam ritmos e disciplinas bastante diferentes entre o trabalho agrícola e o das manufaturas nascentes, [...] as escolhas que se colocavam no horizonte desses sujeitos incluíam a mendicância, a vadiagem ou mesmo a ladroagem”.

O trabalho assalariado "livre" fundamenta a produtividade dessa nova sociabilidade. Embora a ideia de liberdade contratual sugira que trabalhadores e capitalistas estão em pé de igualdade, essa liberdade é, na prática, muito desigual. Os trabalhadores, ao se verem obrigados a vender sua força de trabalho para sobreviver, não gozam da mesma liberdade que os capitalistas, que detêm os meios de produção e, conseqüentemente, o poder de negociação. Essa situação gera uma forma de liberdade que legaliza e perpetua a exploração. A desarticulação dos vínculos feudais não resultou na emancipação total dos trabalhadores, mas na criação de novas formas de subordinação. Tudo isso está inserido nessa forma de organização social, "liberando" os servos dos vínculos feudais e tornando os trabalhadores "livres" no mercado capitalista, para que possam "voluntariamente" se vender como força de trabalho, amparados por um contrato. Portanto, essa é uma igualdade ilusória.

Dessa forma, ainda nos primórdios do capitalismo, já há indícios de grupos que não vendiam sua força de trabalho. Para culpabilizar essas pessoas pela sua condição de pobreza e indigência, que lhes foi historicamente imposta, promulgaram-se leis, qualificadas por Marx (2001) como sanguinárias, que “coíbiam tais fenômenos, impelindo os desempregados ao trabalho assalariado com a utilização de instrumentos de tortura como punições àqueles que resistissem às necessidades do capital” (Santos, 2017, p. 34).

Segundo Beer (2006), no século XVII, “a Inglaterra tornou-se uma república, mas manteve a antiga fachada monárquica”. Nesse período, a indústria estava em fase de produção domiciliar ou em pequenas oficinas, embora já existissem algumas manufaturas que reuniam um grande número de artesãos assalariados. Com a expansão dos mercados e o aumento da demanda por produtos

manufaturados, surgiu a necessidade de transformar radicalmente os métodos tradicionais de produção e transporte. “A Inglaterra, que antes era um país agrário, rapidamente se transformou em um país industrial”. No lugar das comunidades rurais, surgiram grandes fábricas e centros industriais (Beer, 2006, p. 353/354). O autor ainda afirma que, “os homens que promoveram essa transformação e multiplicaram infinitamente as possibilidades de gerar riquezas eram, na sua maioria, operários e artesãos”. Dessa forma, agrava-se cada vez mais o antagonismo entre pobres e ricos,

A miséria dos pobres faz a fortuna dos ricos. Quanto mais a civilização se estende, mais a riqueza se acumula nas mãos dos possuidores. O crescimento da riqueza manifesta-se no aumento da renda agrária, no crescimento das dívidas do Estado –que o colocam na dependência cada vez mais dos financistas –no aumento das empresas industriais e comerciais. E o crescimento da riqueza dá-se paralelamente ao da miséria. As camadas médias, que ainda conseguiam se manter numa situação de relativo desafogo, pauperizam-se cada vez mais. A situação dos pobres piora incessantemente. O crescimento da riqueza aumenta as necessidades dos ricos. Isso determina, necessariamente, maior duração e maior intensificação do trabalho (Beer, 2006, p.370).

A revolução industrial trouxe um amplo desenvolvimento econômico para a Inglaterra, mas, ao mesmo tempo que a produção de riqueza aumentava, também crescia o número de trabalhadores empobrecidos. A introdução de máquinas no processo produtivo possibilitou um trabalho mais ágil, reduzindo a necessidade da força de trabalho. Isso gerou mais lucros para os capitalistas, enquanto a consequência para a classe trabalhadora foi o aumento do desemprego. Além disso, aqueles que conseguiam emprego não viviam em condições muito melhores que os desempregados, pois os salários eram baixos, insuficientes para cobrir as despesas básicas com alimentação, vestuário e moradia.

É importante destacar esses dois movimentos históricos com grande impacto na transformação social, o capitalismo e a revolução industrial, como fatores que influenciaram as estruturas sociais e as relações coletivas, intensificando as desigualdades e gerando novas condições de pauperização.

Diante do desenvolvimento dessa nova sociedade, marcada pelos contornos de um projeto econômico e societário que conduziu e que permeou as relações sociais como um todo, a pobreza não é mais uma condição natural. Agora, a pobreza é um produto das relações constitutivas do desenvolvimento capitalista,

sendo produzida socialmente, tornando-se um fenômeno estrutural. Sobre a pobreza, Yazbek (2012, p. 289), define como:

[...] uma das manifestações da questão social, e dessa forma como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria. Os “pobres” são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade. Um lugar onde são desqualificados por suas crenças, seu modo de se expressar e seu comportamento social, sinais de “qualidades negativas” e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social. Este lugar tem contornos ligados à própria trama social que gera desigualdade e que se expressa não apenas em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, mas também nos valores culturais das classes subalternas e de seus interlocutores na vida social.

Atualmente, a pobreza tem sido vista como sinônimo de falta de virtudes individuais, promiscuidade, ociosidade, incompetência, preguiça, criminalidade e vagabundagem. Essa visão se baseia em uma concepção malthusiana (Thomas Malthus, 1766-1834), que argumenta que a pobreza é resultado da falta de iniciativa e determinação do próprio indivíduo, que vive de maneira desequilibrada, especialmente em relação à sexualidade e à natalidade (Schwartzman, 2004).

Estar em estado de pobreza é descobrir-se desumanizado (não cidadão). A distorção atual na concepção de pobreza e suas consequências não surgiram de forma espontânea; foram provocadas, especialmente, por dois movimentos históricos a partir do século XVI (Dowbor, 1994): 1) a consolidação do capitalismo; e 2) os impactos da Revolução Industrial nas relações de trabalho e na urbanização. Na transição do capitalismo industrial (séculos XVII e XVIII) para o capitalismo monopolista-financeiro (séculos XIX e XX), observa-se a interligação histórica entre capitalismo e Revolução Industrial, que contribuiu para mudanças sociais significativas.

O capitalismo tem suas raízes embrionárias entre os séculos XIII e XIV, especialmente com o surgimento da burguesia, uma nova classe social que buscava lucro por meio das relações comerciais, composta por possuidores de riquezas e meios de produção. No entanto, foi somente séculos depois que o capitalismo se consolidou, a partir da queda do feudalismo e do fortalecimento da industrialização, da produção, das relações comerciais e da lucratividade (Hunt e Lautzenheiser, 2013). Os principais autores que perceberam e idealizaram essa

nova forma de governo capitalista-liberal foram, entre outros, John Locke (1632-1704), François Quesnay (1694-1774) e Adam Smith (1723-1790). Posteriormente, esse sistema foi criticado e denunciado por Karl Marx (1818-1883). A proposta capitalista-liberal defende um Estado mínimo, que reduz a intervenção do governo nas relações comerciais e econômicas, favorecendo a desigualdade empresarial e a exploração dos trabalhadores; promove o livre mercado, com ampla concorrência e competitividade, prejudicando os pequenos produtores e comerciantes e os forçando a vender sua força de trabalho como forma de subsistência; e valoriza o individualismo, priorizando os interesses pessoais e as capacidades individuais em detrimento da coletividade, desestabilizando assim as relações sociais.

As consequências sociais da Revolução Industrial foram devastadoras, embora propiciassem o acúmulo de capital. A precarização das condições de vida, do intelecto e do trabalho facilitou a exploração da nova classe trabalhadora, que passou a ser chamada de operária. O surgimento dessa classe fez com que a figura do salário emergisse, estabelecendo uma relação direta com o capital. Assim, os salários eram extremamente baixos, em função do aumento populacional, da qualificação profissional e da demanda, o que possibilitou a acumulação de riqueza pelos proprietários das indústrias e comércios, além de condicionar socialmente os indivíduos a uma forma de relação social individualizada (Giannotti, 2007).

A Revolução Industrial levou ao fim do trabalho artesanal, fazendo com que os trabalhadores perdessem o conhecimento sobre o processo produtivo e se limitassem a uma fração da cadeia produtiva, o que resultou na perda de sua identidade como produtores. Outro problema foi a concentração de pessoas que se aglomeraram nos centros urbanos em busca de emprego, submetendo-se a condições de vida precárias e desumanas. Assim, ocorreu uma crescente exploração dos trabalhadores, em função da crítica situação econômica enfrentada pelos proletários e operários.

O novo mundo resultante do capitalismo e da Revolução Industrial impulsionou a migração de pessoas em busca de empregos, levando-as a abandonar suas terras, geralmente rurais, e a perder suas identidades culturais e

sociais. Isso gerou uma demanda por trabalho que superava a oferta de empregos, resultando em marginalização, pobreza e subemprego (posteriormente, emprego informal). Nessa nova realidade, o trabalhador, que antes era rural, agora era urbano e possuía apenas conhecimentos técnicos de produção agrícola, que se tornariam inúteis diante da industrialização. Essa situação favoreceu a exploração dos operários e a conseqüente redução dos salários. O trabalhador perdeu a noção de fraternidade que existia no contexto pré-industrial (ou no comunismo primitivo). Isso ocorreu porque a precarização da vida do operário o transformou em *homo economicus*⁹, condicionando sua ação exclusivamente às recompensas e sanções econômicas. Assim, as pessoas passaram a se preocupar mais com sua própria sobrevivência do que com as relações sociais e o contexto em que estavam inseridas, ficando impossibilitadas de perceber a pauperização coletiva que as cercava.

A desestabilização social, econômica, agrária, educacional e produtiva deu origem, inevitavelmente, à figura do pobre como é concebida atualmente. Isso implica que a pobreza é vista como um desarranjo social com implicações apenas individuais (como força de vontade, pensamento positivo e motivação pessoal — uma perspectiva malthusiana). Essa visão ignora a complexidade coletiva que envolve o tema da pobreza, atribuindo toda a culpa ao indivíduo, desconsiderando que a pobreza surge de uma realidade compartilhada. A concepção atual de pobreza, associada à falta de virtudes individuais, promiscuidade, ociosidade, incompetência, preguiça, criminalidade e vagabundagem, reflete recortes contemporâneos (dos últimos quatro séculos) de uma visão que desconsidera a pobreza como um fenômeno sociológico, antropológico e histórico.

Embora essas desvirtudes possam ser observadas no contexto da pobreza, não são um estereótipo abrangente e representativo de toda uma classe. Além disso, essas desvirtudes não surgiram por acaso, mas foram intencionalmente provocadas. A formação da classe social dos pobres foi conveniente para o estabelecimento do capitalismo e da Revolução Industrial. A existência dos pobres, conforme descrito, é necessária ao sistema econômico atual. A presença de

⁹ O termo *homo economicus* pode ser entendido como a máxima: “as pessoas estão interessadas em ganhos financeiros, pura e simplesmente” (Chiavenato, 2004, p. 116). O termo foi criado no período do taylorismo (aproximadamente 1910), fruto final da Revolução Industrial.

desempregados é essencial para manter os salários dos empregados sempre baixos — Marx chamou isso de "exército de reserva do trabalho" (Harvey, 2005). É crucial que haja um distanciamento entre o local de trabalho e o local de moradia, o que leva os indivíduos a perderem a percepção de si mesmos como sujeitos sociais coletivos, gradualmente abandonando suas características e especificidades proletárias (Hoggart, 1973).

Há pobres, como se descrevem nos dias atuais, pois estes frequentemente figuram (estereotipadamente) como criminosos que ameaçam a ordem social estabelecida, e por isso precisam ser marginalizados (afastados e reclusos). No entanto, essa percepção de desordem é construída intencionalmente para desconstruir as relações sociais com esses indivíduos. Isso é evidente, pois o medo (ou preconceito) em relação ao pobre o coloca em uma situação de desfiliação (Castel, 1998) e desfiguração social, afastando-o dos grupos sociais, rotulando-o como desordeiro e impedindo-o de refletir sobre sua verdadeira condição — configurando a criminalização da pobreza (Telles, 2001; Zaluar, 2004).

Na visão contemporânea, o pobre é visto como uma massa a ser moldada, inserindo-o precariamente na sociedade (Martins, 1997), o que tende a alinhar-se aos interesses do capital, mesmo que esses indivíduos não percebam ou não queiram. Ser pobre, nessa concepção moderna, contrariamente ao que se argumenta a respeito de suas desvirtudes, é um fetiche do capital, que se permite oprimir a classe operária sob a ilusão de ascensão social. A pobreza, nos padrões atuais, se traduz em um processo de não-cidadania (Telles, 2001).

No Brasil, Yazbek (2012) menciona que, "a pobreza decorre, em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade, marcado por profunda concentração de renda. Essa situação coloca o Brasil entre os países de maior concentração de renda do mundo" (Silva, 2010, p. 156 *apud* Yazbek, 2012, p. 290). As raízes dessa desigualdade são complexas e multifacetadas, entrelaçadas pelos fatores históricos, sociais, econômicos e políticos que perpetuam essa realidade.

De acordo com Silva (2008, p.29), a questão social no Brasil tem suas raízes fincadas, ainda que de forma latente, no período colonial-escravista, marcada pelos "indícios de uma relação de acumulação, nos moldes capitalistas, baseada na profunda exploração do trabalho escravo, pelos conflitos e lutas sociais

engendradas no interior da sociedade brasileira”. A herança colonial influenciou a estrutura econômica e social do país, concentrando renda, terra e riquezas nas mãos de uma minoria privilegiada (Policarpo, 2024). Por meio do enfrentamento do escravismo e com uma população relegada às margens da sociedade, é no período monárquico que as primeiras manifestações da questão social se apresentam. Conforme Yamamoto (1982), sua existência, em um primeiro momento, não foi reconhecida pelo Estado, sendo amplamente combatida por meio da repressão policial, com o objetivo de buscar a estabilidade e manutenção da ordem vigente.

Apenas no regime republicano, também conhecido como República Velha ou República dos Barões de Café (1889-1930), é que vamos identificar, de forma mais expressiva e legítima, a emergência das primeiras lutas operárias por melhores condições de vida e de trabalho, além de movimentos sociais e populares provocados por conflitos de diversas naturezas. Ianni (1991) nos diz que o atraso em seu reconhecimento tem na dinâmica política e econômica a sua determinação. Além do reconhecimento tardio, a questão social recebeu tratamento paliativo, apenas para garantir os interesses das classes dominantes, tornando-se “objeto de intervenção do Estado, da Igreja e do mercado, a fim de se harmonizarem os conflitos e as contradições decorrentes das relações sociais” (Silva, 2008, p. 27).

Dessa forma, os conflitos traduzidos em “ameaças” às instituições sociais do período, realizados por meio de protestos e insurgência dos pauperizados, resultaram na apropriação da denominação de questão social pelo pensamento conservador, que, como elucidado por Silva e Fagundes (2022, p. 2), “contornava a situação por meio de um ideário reformista e de medidas sociopolíticas de amenização de seus agravantes”.

É válido destacar que, antes do reconhecimento e do tratamento paliativo por parte do Estado, foi a Igreja Católica Apostólica Romana que reconheceu a emergência da questão social no Brasil e a importância do seu trato político. Em uma conjuntura de renovação em busca da retomada de poder, que estava sendo esvaziado pelas correlações de força em efervescência naquele momento, no final do século XIX, a Igreja buscou se instituir como uma terceira via em busca de posicionamento na nova sociedade moderna e a fim de se impor, enquanto

instituição, aos poderes temporais, para além do comunismo e do capitalismo. Com isso, vislumbrava um projeto societário que condenava as ideologias individualistas, defendidas pelo capitalismo, bem como as propostas coletivas advindas do comunismo.

Com base na *Rerum Novarum*, alertava para a resolução da “questão social” e reconhecia como fruto da industrialização o quadro social danoso. Entretanto, defendia a propriedade privada como algo provido por Deus e naturalizava a situação de pobreza, recomendando a “sujeição do indivíduo pobre à essa condição” (Silva, 2008, p. 78). Ainda, colocou em prática as conhecidas Ações Católicas, uma estratégia de atuação de bases eclesiais envolvendo leigos no enfrentamento à “questão social”, através de suas experiências no campo assistencialista, da caridade e da ajuda.

Sendo a expressão mais característica da questão social, a pobreza tem sido uma peça fundante da história do Brasil, assim como os recursos e serviços insuficientes voltados para o seu enfrentamento. Yazbek (2012) informa que o padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, pautado no seguro social, é seletivo e distante do sonhado padrão universalista, distinto daquele observado nos países europeus, devido às particularidades da formação sócio-histórica brasileira. As primeiras atuações de assistência à pobreza no país são as típicas ações de caridade, que fomentaram o surgimento do modelo caritativo de assistência, mesclando assistência e pressão. Esse modelo apresentava uma postura fiscalizadora que confundia o atendimento à pobreza com práticas sanitárias.

Assim, é no decorrer desse período e na derrocada da República Velha que o país dá os primeiros passos rumo à construção de um Estado corporativo¹⁰, economicamente forte e politicamente centralizado que “impunha à sociedade um modelo padrão de comportamento e de mentalidade” (Silva, 2008, p. 63). Além disso, tinha como objetivo harmonizar os conflitos de classe e, para tal, fazia uso

¹⁰Sobre o Estado Corporativo, Silva (2008), informa que é uma instituição de regime autoritário com ausência de investimentos sociais e, naquele momento, preocupado, apenas, em eliminar o regime oligárquico-liberal.

do trabalhismo¹¹ a fim de conter o movimento operário em ascensão que reclamava por melhorias diante do quadro socioeconômico de crise e desemprego. Por meio desta perspectiva, o sociólogo brasileiro Octávio Ianni (1989) defende o reconhecimento da questão social, em sua veracidade, de forma gradual através de alguns setores dominantes, sem que o status quo fosse abalado, podendo ser considerada, nesse momento, como um problema político e, não mais, como caso de polícia.

Aos poucos, com o desenvolvimento da urbanização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 1930, nos espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. Nesse sentido, a questão social é expressão do processo de “formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (Iamamoto, 1995, p. 77 *apud* Yazbek, 2012, p. 296).

Antes da década de 30, o desenvolvimento industrial no Brasil ocorria de forma parca, lenta e baseado em uma indústria de caráter artesanal. Apesar disso, Simão (1966 *apud* Silva, 2008) afirma que o crescimento da experiência social do operariado nesses pequenos espaços industriais foi o responsável pela reivindicação, organização e reconhecimento de seus direitos. Após essa década, o crescimento industrial recebeu maior intervenção estatal, sendo enquadrado juridicamente, com o objetivo de desmobilizar a classe operária. Entre outras medidas, o trabalho foi regulamentado e o salário mínimo instituído por meio do Decreto Lei 2.162, de 1 de maio de 1940 (Silva, 2008).

Durante muito tempo, mais precisamente até a promulgação da Constituição Federal de 1988, as expressões da questão social que recebiam maior atenção e intervenção estatal eram aquelas relacionadas ao mundo do trabalho. Uma pessoa só era considerada cidadão ou cidadã se estivesse profissionalmente inserida em alguma ocupação reconhecida ou definida por lei. Era o período da cidadania regulada¹², que estava ligada a um sistema de estratificação ocupacional, definido por norma legal. Essa cidadania funcionava como uma espécie de “bonificação”

¹¹Na definição de Silva (2008, p. 64), o trabalhismo foi um período marcado de estratégias políticas com o objetivo de frear os conflitos de classes “mediante uma legislação social e trabalhista opressiva”.

¹² Termo utilizado por Wanderley Guilherme dos Santos (1979), para tratar do trabalhismo na Era Vargas.

para aquela fração populacional inserida na ordem regulada, por meio de incentivos e benefícios sociais, enquanto punia os trabalhadores e organizações sindicais que não estavam regularizadas e inseridas no novo marco institucional.

Na dinâmica desse movimento se configura também a política social, que foi se esboçando em relação à questão social e mantendo uma lógica contraditória, ao atender tanto às necessidades do capital, quanto às necessidades sociais, destacando a funcionalidade essencial de interferir na reprodução da força de trabalho, mediante a correlação de forças que se estabelece entre as classes. Segundo Yamamoto (2008, p. 11), a exigência de políticas sociais é uma consequência da “acumulação capitalista e dos efeitos que produz sobre o conjunto da classe trabalhadora (desemprego, fome, pobreza, emigração etc.)” e resultante das pressões postas pelas lutas sociais (Chaves, 2024, p. 168).

Por meio da cidadania regulada, consagra-se a desigualdade no acesso às políticas sociais, na medida em que “se vincularam os benefícios sociais às contribuições passadas e ao salário recebido, de modo que, quem era mais bem remunerado, tinha acesso a mais benefícios” (Moreira; Santos, 2020, p. 547). Ou seja, o sistema de proteção social brasileiro foi se estruturando, por um lado, vinculado à proteção do trabalho formal e, por outro, atrelado ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil. Assim, o acesso a bens e serviços caracterizou-se por ser desigual, heterogêneo e fragmentado (Yazbek, 2012). No Estado Novo (1937-45), as políticas sociais¹³ apresentaram maior progresso, como resposta do Estado às necessidades sociais diante da expansão do modo de produção capitalista. Para responder às pressões das novas forças sociais,

O Estado desenvolve esforços reformadores e, nesse cenário, o sistema protetivo brasileiro se dualiza: de um lado, desenvolve-se fortemente, apoiado na capacidade contributiva dos trabalhadores, particularmente do mercado formal de trabalho, e de outro vai destinar aos mais pobres, trabalhadores de um mercado informal, um modelo de regulação pela benemerência (Sposati, 1994, p. 8 *apud* Yazbek, 2012, p. 297).

¹³ Quando nos referimos às políticas sociais estamos falando sobre a garantia dos direitos fundamentais e sociais no qual o Estado é configurado como o principal responsável por essa garantia e efetivação do bem-estar social. De acordo com Araújo (2022), não se refere apenas a um direito assegurado pela constituição, mas também é uma responsabilidade estatal criar políticas públicas capazes de efetivar a garantia dos direitos de forma plena e satisfatória, visto que estão relacionadas, primordialmente, com a dignidade da pessoa humana e no combate às formas multifacetadas das expressões da questão social, como a pobreza, o desemprego e a desigualdade social.

Para o trabalhador estigmatizado como pobre, desqualificado e inapto — aquele sem carteira assinada ou desempregado — restam apenas “as obras sociais e filantrópicas que se mantêm por meio de uma rede burocrática e clientelista, fortemente apoiada pela filantropia e desenvolvida por meio de iniciativas institucionalizadas em organizações sem fins lucrativos” (Yazbek, 2012, p. 297). Dessa forma, a inserção do pobre nesse sistema de proteção social seletivo, baseado na lógica da benemerência e do favor, pressupõe que para os pobres, qualquer coisa basta ou serve.

De modo geral, no período varguista, a expansão das políticas sociais ocorreu de forma lenta e seletiva. Além da regulamentação das relações de trabalho, também foi introduzida a cobertura de riscos relacionados ao trabalho, numa sequência que parte da regulamentação dos acidentes do trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões, e segue com auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego. No tocante à previdência, houve a transformação das antigas CAPs (Caixas de Aposentadorias e Pensões) nos IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), que cobriam riscos ligados à perda da capacidade laborativa, orientados pela lógica contributiva do seguro e que estavam mais preocupados com a acumulação de reservas financeiras do que com a prestação de serviços.

Há, ainda, uma centralização da Assistência Social em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência, que será trabalhada mais à frente. Com o tempo, as antigas práticas benevolentes evoluem, passando desde:

[...] a arrecadação de fundos para a manutenção de instituições carentes, auxílio econômico, amparo e apoio à família, orientação maternal, campanhas de higiene, fornecimento de filtros, assistência médico-odontológica, manutenção de creches e orfanatos, lactários, concessão de instrumentos de trabalho etc.” até programas explicitamente anunciados, como de combate à pobreza. Assim, no âmbito da assistência social são desenvolvidas políticas para a infância e para a adolescência, para idosos, para necessitados e grupos vulneráveis (Yazbek, 2012, p. 298).

Nos governos subsequentes à Era Vargas, a política social teve um papel marginal, servindo apenas como peça secundária nas mudanças exigidas pelo mundo do capital. Na década de 50, por exemplo, a característica principal foi o

investimento estatal em políticas desenvolvimentistas, que levaram o país a vivenciar um árduo processo de industrialização rápida e tardia.

Esse árduo processo trouxe consigo diversas consequências para o modo de vida urbano que se firmava. Nesse período, implementado durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o capital industrial configurou sua hegemonia por meio do Plano de Metas, que prometia crescimento econômico e desenvolvimentismo. Foi então que grandes empreendimentos industriais surgiram, como as indústrias de base. Ocorrem modificações nos hábitos de higiene, impulsionadas pela chegada de novos produtos e pelo consumo dos eletrodomésticos, além do desenvolvimento da indústria farmacêutica, da mecanização da agricultura, e da construção civil. Os famosos *shoppings centers* também se tornaram atrativos, representando novas perspectivas de vida e novos padrões de consumo inspirados no conceito "*American way of life*".

As condições oferecidas na vida rural já não agradavam mais a sua população, uma vez que a vida na cidade era vista com ar de superioridade, pois oferecia melhores oportunidades e um vislumbre de progresso individual. A vida no campo não supria mais as expectativas de seus moradores, especialmente devido à aplicação de novas tecnologias e à mecanização da agricultura, que, somadas aos processos de monopolização da terra, não proporcionavam mais as condições necessárias para que os trabalhadores rurais se sustentassem e sobrevivessem no campo.

Desse modo, a migração em massa da população rural para os centros urbanos contribuiu fortemente para o nascimento de uma nova classe trabalhadora vinda do campo, mas que não possuía as mesmas condições da classe média urbana para usufruir das possibilidades e das condições de vida que a cidade oferecia. Esses migrantes eram excluídos e marginalizados, conseguindo ocupar apenas espaços subalternos e preenchendo vagas de trabalho que exigiam pouca qualificação técnica. Essa rápida mudança, que se espalhou por todos os âmbitos sociais, causou também o encarecimento do custo de vida em geral, favorecendo o acirramento da luta de classes.

Com base nisso, nas décadas de 60 e 70 temos o acirramento das contradições do capitalismo periférico, trazendo consigo a ditadura militar e a

fundação de um Estado autoritário. A política social, nesse momento, foi amplamente utilizada como mecanismo de compensação à forte repressão do governo frente ao "cerceamento" dos direitos civis e políticos (Pereira, 2012). Trata-se de um processo de modernização do sistema de proteção social, mas uma modernização conservadora, que segundo Yazbek (2012), combina assistência à pobreza com repressão, sem romper com os padrões meritocráticos.

É válido ressaltar que, em meados da década de 1970, assistimos a um avanço organizativo da sociedade civil, em especial dos movimentos sociais na luta pela redemocratização e pela retomada do Estado democrático de direito. Diante de um empenho excessivo de elevar o país à condição de grande potência mundial, a ditadura militar, por meio do milagre econômico¹⁴, levou o Brasil a um período de recessão econômica, seguido de inflação e endividamento da coisa pública, fazendo com que a década de 1980 fosse conhecida como a década perdida para a Cepal¹⁵.

Essas transformações sociais converteram a pobreza em tema central na agenda social,

Quer por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável do número absoluto de pobres, quer pelas pressões de democratização que caracterizaram a transição. Tratava-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis. Permanecem as antinomias entre pobreza e cidadania (Yazbek, 2012, p. 300).

Todavia, tivemos uma conquista repleta de simbolismos: a promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como a "Constituição Cidadã.

Apesar de conter avanços sociais formais inéditos na vida política nacional, como a ampliação de direitos sociais, universalização da cobertura destes e o compromisso do Estado com a garantia dos mesmos, a constituição de 1988 já nasceu contestada pelas forças conservadoras e pelo avanço do neoliberalismo no país, que a negava por princípio (Pereira, 2012, p. 735).

Dessa forma, desde a primeira metade dos anos 1980, já era possível verificar os contornos de um amplo projeto de reforma do aparelho estatal com o

¹⁴ Período de grande crescimento econômico em detrimento do arrocho salarial.

¹⁵ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

advento dos ideais neoliberais. Behring (2022) elucida que vivenciamos o desmonte e a reformatação do Estado brasileiro para a sua adaptação à lógica passiva do capital, com o aumento da dependência ao mercado externo e agressivas contrarreformas das conquistas sociais, assunto que já foi amplamente discutido no segundo capítulo deste trabalho em estudo.

3.2 A Política de Assistência Social no Brasil e a implementação dos Programas de Transferência de Renda

O processo de democratização nos anos 1980 foi um marco para a compreensão da diretriz de participação e controle da Política de Assistência Social pela população, pois permitiu a mobilização de diferentes segmentos sociais e políticos, unindo-os na luta pela liberdade, democracia e justiça social. Eles reivindicaram a elaboração de uma nova constituição que possibilitasse uma nova relação entre o Estado e a sociedade.

Durante a elaboração da nova Constituição pela Constituinte, surgiu um debate sobre a necessidade de o Estado atuar na reversão do cenário de violação de direitos e exclusão social. Nesse contexto, a Constituinte concentrou esforços para “ampliar a intervenção social do Estado, garantindo e criando mecanismos de viabilização de direitos civis, políticos e sociais”, mesmo em um cenário que já introduzia os princípios neoliberais, cujo objetivo era redução do papel do Estado na esfera social (Yazbek, 2012, p. 301).

Como vimos no tópico anterior, em seus primórdios, a Assistência Social no Brasil apresentava um caráter benemerente, manifestando-se por meio de ações pontuais de caridade que culpabilizavam o indivíduo e identificavam sua situação atual como uma incapacidade pessoal.

Traçando uma linha do tempo, no Brasil colonial, a assistência social era associada à tutela e ao controle de alguns grupos da sociedade, inicialmente com foco nas questões de higiene e saúde da população, confundindo-se com a assistência médica. Na segunda metade do século XIX, a assistência passou a promover a disciplina e a preparação para o trabalho. No início do século XX, a ação na área social foi ampliada para incluir as relações de trabalho. Com a Revolução de 1930, a questão social tornou-se o centro da agenda pública. Nesse

contexto, foi criado o Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio, publicou-se a Consolidação das Leis do Trabalho e instituíram-se os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) como parte de um sistema de previdência social, onde o acesso aos benefícios era condicionado ao pagamento de contribuições. Assim, iniciou-se um sistema público de proteção social com base contributiva.

Figura 1 - Linha do tempo da Assistência Social



Fonte: Dados coletados do site oficial do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome .
Elaboração: Própria (2024).

Ainda, outras realizações ocorreram nessa trajetória. Na década de 30, temos a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que representou uma primeira tentativa de regulação e fomento público no âmbito da assistência social, mantendo a atenção aos pobres, mas sem a definição e/ou consolidação de uma política efetiva.

As principais funções do CNSS, eram de:

- I- Organizar o Plano Nacional de Serviço Social, englobando os setores públicos e privados;
- II- Sugerir Políticas Sociais a serem desenvolvidas pelo Governo;

III- Opinar sobre a concessão de subvenções¹⁶ e auxílios governamentais para as entidades privadas

Na década de 40, foi fundada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que, inicialmente, prestava assistência às famílias dos expedicionários brasileiros mobilizados para participar da Segunda Guerra Mundial. Com o fim da guerra, a LBA voltou suas práticas assistencialistas para a maternidade e a infância, iniciando uma política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência (Yazbek, 2012). Por muito tempo (e até os dias atuais), o pensamento subjetivo consolidou sua imagem caritativa e filantrópica, caracterizada por ações fragmentadas.

Na década de 70, diante do agravamento das condições sociais e do aumento da pobreza devido à paralisação econômica e à crise do petróleo, o Governo Federal criou, paralelamente a outras instituições já existentes, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que incluía uma Secretaria de Assistência Social com o objetivo de planejar uma política de combate à pobreza.

Dessa forma, a assistência social brasileira baseou-se no conceito de ação ou prática social até a Constituição Federal (1988). Iamamoto e Carvalho (2009, p. 202), definem ação social como um “movimento de ideias que atinge, muda e até pode conformar a estrutura da sociedade”. No contexto da mobilização dos movimentos sociais, a assistência passou, por pressão, a ser reconhecida pela Constituição Federal de 1988 como dever do Estado e direito de todos que dela necessitam, reconhecendo os direitos sociais das classes subalternizadas em nossa sociedade.

A inclusão da assistência social como uma Política Social está presente nos artigos 203 e 204, na seção IV: Da Assistência Social, dentro do capítulo dois: Da Seguridade Social, cujos artigos destacam:

[...] Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

¹⁶ Apoio financeiro fornecido pelo Governo ou por outras entidades para incentivar o desenvolvimento de determinadas atividades ou setores.

- I- A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II- O amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III- A promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV- A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V- A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispõe a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I- Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
 - II- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
- Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

- I- Despesas com pessoal e encargos sociais;
- II- serviço da dívida;
- III- qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados." (NR)

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema de proteção social baseado na lógica do Seguro Social foi substituído pelo que chamamos de Seguridade Social, um tripé que se desdobra em Assistência Social, Saúde e Previdência Social. A concepção de proteção social assume certa polissemia (Vaitsman; Andrade; Farias, 2009), entendida como multifacetada, sendo aplicada tanto a serviços e benefícios garantidos como direitos, quanto a uma variedade de programas e ações voltados para enfrentar diferentes níveis de privação, risco e vulnerabilidade, oferecidos por diversos tipos de instituições, sejam elas públicas ou privadas. Esse sistema de cobertura pode alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente, que não depende do custeio individual diretamente (Yazbek, 2012).

A Constituição, em seu artigo 194, define a Seguridade Social como um "conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência

social”. São objetivos da seguridade social:

- I A universalidade de cobertura e de atendimento;
- II Uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais;
- III Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V Equidade na forma de participação no custeio;
- VI Diversidade da base de financiamento;
- VII Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados. (Parágrafo Único do artigo 194 da Constituição Federal)

No plano da política, alguns aspectos que foram introduzidos precisam ser destacados, entre eles a inovação por meio da participação social que culminou nos processos de flexibilização organizacional e ainda na:

- I - Ampliação dos direitos para o exercício da cidadania;
- II- Democracia participativa por meio de mecanismos de participação: conferências, conselhos, visando um planejamento participativo;
- III- Mudanças na dinâmica de formulação, execução, monitoramento e avaliação das Políticas Sociais - participação da sociedade na formulação e fiscalização da execução de todas as políticas sociais;
- IV- Controle social reconhecido como estratégia de gestão democrática sobre a coisa pública, ou seja, sobre o que é de interesse de todas as pessoas;
- V- A assistência social tornou-se uma política de proteção social articulada a outras políticas sociais destinadas à promoção da cidadania.

O estudo realizado pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), destaca que a Constituição de 1988 redesenha “de forma radical o sistema brasileiro de proteção social, afastando-o do modelo meritocrático-conservador e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado” (Ipea apud Yazbek, 2012, p. 302).

Com essa nova configuração, o cidadão passa a ser o centro do contexto social brasileiro como sujeito de direitos. No entanto, mesmo com essa mudança significativa, a regulamentação da assistência social através da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) enfrentou obstáculos. Em 1990, a proposta foi

vetada pelo então presidente Fernando Collor de Melo, em um momento em que o Brasil buscava firmar suas bases democráticas, mas se alinhava economicamente ao neoliberalismo, que vê os direitos sociais como gastos a serem reduzidos. Embora a LOAS tenha sido finalmente promulgada em 1993, por meio da lei 8.742, a compreensão da Assistência Social como direito, política pública e ter orçamento próprio foi um processo demorado. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a LBA foi dissolvida e substituída pelo Programa Comunidade Solidária, liderado pela primeira-dama e pela sociedade civil, o que desconsiderou as conquistas garantidas pela Constituição Federal de 1988.

Enquanto isso, as transformações e os impactos destrutivos em andamento no capitalismo contemporâneo foram deixando suas marcas sobre a população mais pobre. Yazbek (2012, p. 290), nos diz que essas marcas podem ser identificadas facilmente no:

[...] aviltamento do trabalho, o desemprego, os empregados de modo precário e intermitente, os que se tornaram não empregáveis e supérfluos, a debilidade da saúde, o desconforto da moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a fome, a fadiga, a ignorância, a resignação, a revolta, a tensão e o medo são sinais que muitas vezes anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados na sociedade.

Com o processo de acumulação que vem ocorrendo na reformatação do aparelho estatal na contemporaneidade — reestruturação produtiva e financeirização do capital — o fenômeno da pobreza se torna ainda mais evidente. Telles (1998) nos diz que a expansão massiva do capital forma uma população de trabalhadores precarizados, composta por pessoas que se tornaram não empregáveis, com parcelas crescentes de indivíduos que não encontram um lugar reconhecido na sociedade e que vivem à margem do trabalho e das formas de troca socialmente aceitas. Dessa forma, diante do desemprego estrutural e da redução das proteções sociais relacionadas ao mundo do trabalho, a tendência é o aumento da demanda por serviços e benefícios de assistência social.

Yazbek (2012, p. 303) nos informa que, durante décadas, a característica primordial das políticas sociais brasileiras era a sua direção compensatória e seletiva, centrada em “situações limite em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado”. Tratava-se de um momento no qual,

As políticas sociais e especialmente a seguridade social enfrentam profundos paradoxos. Pois se de um lado contam com as garantias constitucionais que pressionam o Estado para o reconhecimento de direitos, por outro se inserem nesse contexto de ajuste às configurações da ordem capitalista internacional, com seu caráter regressivo e conservador, que ameaça o direito e a cidadania, trazendo fortemente a questão da meritocracia e com ela a desuniversalização e a “descidadanização” (cf. Pereira no XIII CBAS 2010 *apud* Yazbek, 2012, p. 316).

Um exemplo claro disso foi a realização, em 1995, da 1ª Conferência Nacional de Assistência Social, que contou com a participação de diversos setores e organizações da sociedade civil, expandindo a discussão sobre uma política de assistência social baseada em direitos. No entanto, a continuidade, ampliação e financiamento do enfrentamento da pobreza por parte do Estado, por meio das entidades filantrópicas e socioassistenciais, principalmente com a regulamentação do Terceiro Setor, no governo de Fernando Henrique Cardoso, atrasaram a integração da assistência social como uma política pública dentro do Sistema de Seguridade Social. Nesse contexto, a pobreza não aparece como expressão da questão social, mas como o “lugar da não política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da filantropia (Telles, 1998, p. 15 *apud* Yazbek, 2012, p. 316).

Apenas em 2003, com a deliberação ocorrida na IV Conferência Nacional de Assistência Social, é que outra face da assistência social começa a ser desenhada, culminando na construção do Sistema Único da Assistência Social, o SUAS, e na aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004.

Embora o SUAS tenha sido gestado na década de noventa preservando em sua arquitetura institucional o lugar já consolidado das organizações filantrópicas, a PNAS estabelece a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política, sendo o papel do setor privado definido como complementar e submetido à regulação e coordenação estatais. Pretende-se, desta forma, romper com o viés filantrópico na oferta dos serviços, caracterizando-os como direitos socioassistenciais (Vaitsman; Andrade; Farias, 2009, p. 8).

Ou seja, somente a partir dos anos 2000 é que ocorre, de fato, uma expansão e um avanço no plano da oferta de serviços e benefícios como parte de um sistema. Ainda, é nesse período que novos arranjos de programas de combate

à pobreza são introduzidos, mas não integrados aos programas tradicionais de assistência social. Vaitsman *et al* (2009) nos dizem que, em 1997, o Brasil foi atingido por uma crise financeira global, enquanto as mazelas sociais caminhavam em ritmo acelerado junto ao avanço da regulamentação dos direitos sociais. Diante desse cenário, em que 34,9% da população, o equivalente a 54,1 milhões de pessoas, viviam na pobreza (Ipea), os novos programas que objetivavam combatê-la encontrariam um amplo número de usuários, ou desprotegidos, ou distribuídos entre os tradicionais programas assistenciais.

O principal meio de combate à pobreza no Brasil se deu por meio dos programas de transferência de renda, apesar de, em seus primórdios, serem fragmentados e pulverizados em diferentes órgãos e níveis governamentais, sem uma lógica nacional e sistêmica. Os beneficiários dos programas precisam cumprir determinados critérios para dar continuidade ao recebimento da renda, mas, como mencionamos no decorrer deste capítulo, somente a transferência de renda não é suficiente para que os beneficiários superem a condição de pobreza que lhes foi imposta. Por sua multiplicidade, é necessária a articulação com outras ações que possam garantir condições para “superar” a pobreza.

Sobre a implementação desses Programas, Vaitsman *et al* (2009, p.5) nos diz que:

Os primeiros programas de transferência condicionada de renda foram implementados no município de Campinas, no Estado de São Paulo, e no Distrito Federal, ambos em 1995. Em 1996, o Governo Federal lança o Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil, Peti, com o objetivo de retirar crianças e adolescentes do trabalho precoce e combinando transferência de renda com a participação em uma jornada ampliada de estudos e atividades correlatas.

Com o novo direcionamento dado à assistência social no início dos anos 2000, a ampliação da rede de proteção social é manifestada nas diretrizes do Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003, com a introdução dos Programas de Transferência de Renda a nível federal, que, posteriormente, foram unificados no Programa Bolsa Família.

Figura 2 - Feitos dos Governos de FHC e Lula em relação aos Programas de Transferência de Renda



Fonte: Moraes. Elaboração autoral, (2024)

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram implementados os primeiros programas de transferência de renda a nível federal, após a aprovação pelo Congresso Nacional do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, no ano de 2001. Os programas de transferência de renda — Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás — foram criados, fragmentados e pulverizados em três diferentes ministérios: da Educação, da Saúde e de Minas e Energia, respectivamente, tratando do problema da pobreza de maneira desarticulada.

Com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva ao poder (2003), o seu primeiro mandato ficou marcado pela dificuldade de implementar uma política de combate à fome e à pobreza, até então concentrada no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, responsável pela gestão do eixo dessa política, o Fome Zero. Além disso, essa Política contava com um novo benefício de transferência de renda: o Cartão Alimentação, que deveria ser usado exclusivamente para a compra de alimentos (Vaitsman *et al.* 2009, p.6).

Os autores ainda mencionam que, devido ao grande número de programas e ações intersetoriais, como a educação alimentar, a distribuição de alimentos, hortas e cozinhas comunitárias, houve dificuldade em estabelecer parcerias efetivas e

articulação com as diferentes instituições de níveis governamentais e, por isso, o governo teve dificuldades para alcançar os objetivos propostos.

Diante disso, um dos primeiros passos para a racionalização da gestão dos programas foi a unificação de todos os programas federais de transferência de renda no Bolsa Família, com exceção do PETI, o que viabilizou a sua expansão e garantiu legitimidade a nível nacional. Além disso, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em janeiro de 2004,

Criou as condições organizacionais para a integração ou articulação entre os diferentes programas assistenciais. Com isso, passaram a uma gestão federal unificada as tradicionais ações da assistência social, os programas de transferência de renda com condicionalidades e uma parte de ações de segurança alimentar que se encontravam dispersas e fragmentadas em diferentes órgãos. A integração institucional induziu a articulação entre estas três áreas, tanto do ponto de vista discursivo quanto nas propostas de ações de gestão e implementação, ainda que cada área tenha se mantido como uma Secretaria específica no interior do MDS, conformando segmentos técnicos e políticos com culturas, projetos e trajetórias diferenciadas (Vaitsman *et al*, 2009, p. 7).

Esses programas apresentam uma dupla face: a compensatória, pela transferência de renda para a sobrevivência imediata dessas famílias, garantido a aquisição de alimentos e a redução da pobreza; e a outra, do acesso a políticas universais que devem ser ofertadas a todos os participantes dos programas de transferência de renda, a fim de que estes ofereçam condições de autonomização destas famílias (Ruschel *et al*, 2015).

4 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 O Campo da Avaliação - Resgate Histórico

4.1.1 Avaliação e o Planejamento Social

Nos últimos anos, a avaliação de políticas, programas e projetos tem assumido grande relevância para as funções de planejamento e gestão social. Com base em experiências passadas, o interesse, com fundamentos científicos, pela avaliação se expandiu com a modernização da Administração Pública.

O ato de planejar é considerado inerente ao processo de racionalidade decorrente dos diferentes contextos e períodos históricos. Com base nas análises de Freitas (2015), o planejamento é um instrumento indispensável para a operacionalização das ações pensadas pelas instituições e grupos, e que cria possibilidades de ações pautadas em princípios éticos que visam à equidade da participação social. Porém, esse instrumental pode ser orientado por diferentes valores e projetos societários, servindo para a manutenção da ordem vigente ou para transformar determinada realidade social, tendo em vista que não existe neutralidade na prática desse instrumento.

Com base nas palavras de Bertollo (2016), o ato de planejar, ainda no século XIX, transforma-se em objeto de atenção por meio da Teoria da Administração, sendo absorvido por empresas e organizações que o transformaram em estratégia para garantir seus próprios interesses ao fazer uso do planejamento como previsão. Dessa forma, o planejamento adquire a característica de eficiência e de alcance de metas, ocultando contradições antagônicas (Freitas, 2015).

Após a II Guerra Mundial, Bertollo (2016) menciona o fato de a utilização do planejamento na administração pública passar “[...] a ser visto como um instrumento para o desenvolvimento” (Difrieri *apud* Bertollo, 2016, p. 335). É válido ressaltar que, neste momento, ao analisarmos o contexto sócio-histórico mundial da Guerra Fria, o Planejamento Estratégico¹⁷ foi visto como uma saída pelos países capitalistas que perdiam suas colônias para a expansão do socialismo. As estratégias de desenvolvimento econômico para os países do terceiro mundo, considerados em desenvolvimento — e aqui nos referimos, na sua maioria, aos países latino-americanos — foram criadas para garantir que estes, em suas condições de desigualdade, não fizessem associações com as propagandas comunistas que estavam em expansão (Freitas, 2015).

Dessa forma, a participação social no Planejamento Estratégico esteve direcionada à adesão da sociedade aos planos de desenvolvimento; em outras palavras, à manutenção da ordem vigente e do controle ideológico, conservando estruturas de poder e excluindo os sujeitos da tomada de decisão. Logo, a

¹⁷Partindo dos estudos de Bertollo (2016), o Planejamento Estratégico sempre é realizado por organizações e instituições que assumem esse instrumento para um melhor gerenciamento, tornando o trabalho dessas empresas mais eficientes.

avaliação, parte indispensável do planejamento, inscreve-se no campo da racionalidade econômica de matiz positivista e na busca pela “essência” fenomenológica, apoiando-se, respectivamente, em análises da eficácia, da eficiência e efetividade econômica através de “métodos que visam à maximização dos resultados por meio de critérios como: custo-benefício, custo-efetividade, simplicidade, entre outros” (Ramacciotti; Bernardino, 2020, p. 67), assim como em avaliações que vão além da aparência dos fenômenos, insistindo na procura do essencial dos acontecimentos, aquilo que se mostra para o sujeito; no entanto, não questiona a realidade, apenas interroga o fenômeno, mas no sentido do que é experienciado pelo sujeito. “Na fenomenologia não há uma única realidade, mas tantas quantas forem suas interpretações.” (Bicudo, 1994, p. 18).

Utilizando essas perspectivas como fundamentação teórica e investigativa, a realidade é apreendida de forma fragmentada, contando com o apoio de teorias que justificam a exploração e as necessidades sociais vigentes, sem questionar esse projeto societário. Ademais, as respostas às necessidades sociais têm um caráter moralizante e de culpabilização do indivíduo (Diniz, 2018).

Considerando a perspectiva teórico-metodológica histórico-dialética com base na matriz crítica marxista, é importante destacar que essa abordagem permite o desenvolvimento de uma análise da realidade que leva em conta sua historicidade, abrangendo diversos espaços sociais além do presente, e que os acontecimentos não estão isolados entre si. Além disso, trata-se da totalidade concreta, que, segundo a interpretação de Kosik (1986, p. 35-36) sobre Marx, não pode ser vista como a simples soma de todos os fatos. Pelo contrário, não se trata apenas de reunir conjuntos de fatos, mas de tratá-los como parte do processo dialético e histórico, atribuindo a cada fato, que não ocorre de forma isolada, mas articulada, sua função de “determinados e determinantes desse todo”.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que as perguntas surgem apenas quando existem condições para respondê-las. Ou seja, em relação à avaliação, isso ocorre por meio do pressuposto ou da hipótese de que se encontrarão X ou Y como resultados a serem alcançados e verificados em relação ao que foi previamente suposto. Essa hipótese explica como os valores de uma hegemonia dominante se enraízam e moldam o campo das disputas sociais e políticas.

Como já vimos, somente após a promulgação da Constituição Federal (1988) temos um marco regulamentando a necessidade da participação popular nos processos de tomada de decisões. Nessa direção, a gestão pública assume a responsabilidade de colocar em prática o Planejamento Participativo¹⁸, que concebe a participação como uma possibilidade de todos usufruírem dos bens naturais e/ou produzidos pela ação humana (Freitas, 2015). Nessa forma de participação, ocorre a distribuição no poder de decidir na construção das políticas, programas e dos projetos, agindo em conjunto para oportunizar o exercício da liberdade política enquanto sujeitos que são mandatários das ações do planejamento e que vivenciam e experienciam a realidade todos os dias. Concomitantemente, as avaliações passam a ser realizadas levando em consideração as metas traçadas, as ações executadas e se houve transformação da realidade social, principalmente demonstrando sensibilidade pelo objeto direto das intervenções, a sociedade civil, indo além da mera aparência dos fenômenos e da maximização dos lucros.

4.1.2 Avaliação de Políticas Públicas

Sobre avaliação, o verbo ‘avaliar’ significa atribuir valor ou julgamento ao que, ou a quem, se confere a ação. A avaliação de políticas recebe essa mesma atribuição significativa quando passa a ser utilizada como instrumento de quem avalia sobre quem ou o que se avalia, isto é, o objeto ou sujeito, respectivamente, da pesquisa. Dessa forma, a avaliação funciona como um elemento essencial para a produção do conhecimento da realidade (Michaelis, 2023).

A avaliação em Políticas Públicas está inserida na subárea da Pesquisa Avaliativa, que utiliza diretrizes, métodos e instrumentos derivados da Pesquisa Social. Esta, por sua vez, é entendida como parte da produção de conhecimento, especialmente o científico, que se baseia na metodologia, descrita como “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”, guiada por “um sistema organizado de proposições”, ou seja, a teoria, conforme Minayo

¹⁸ O Planejamento Participativo pressupõe a superação das relações hierarquizadas de poder, sendo utilizada por instituições que não tem como primeira tarefa a maximização dos lucros (Bertollo, 2016).

(1994, p. 16). Essa conceituação da autora também abrange o conjunto de técnicas que impactam diretamente aqueles que buscam o conhecimento.

Ao avaliar políticas públicas sociais, adota-se uma perspectiva histórico-dialética crítica mais ampla, na qual a avaliação serve como uma mediação essencial tanto para a reprodução da classe trabalhadora quanto para a reprodução ampliada do capital. Portanto, é necessário considerar mais profundamente os elementos fundamentais de uma política pública social para compreender sua estreita relação com a avaliação.

Como mencionamos no capítulo anterior, a política social possui uma determinação histórica e social por trás do seu surgimento. Entre essas motivações, destacam-se os interesses da burguesia, que se tornou a classe dominante com o objetivo de se apropriar da riqueza produzida pela classe trabalhadora, por meio da extração da mais-valia da força de trabalho. Esse projeto foi sancionado pelo Estado, garantindo as condições de produção como núcleo central da vida social e a reprodução como algo inerente à classe proletária. Vale ressaltar que as políticas sociais, impregnadas de valores morais, econômicos, políticos e culturais da classe dominante, conformam o projeto societário dominante (Behring; Boschetti, 2009).

Antes de prosseguir, voltemos a falar sobre política pública e política social. A política pública refere-se às ações e respostas do Estado às demandas da população frente às expressões da questão social. Segundo Rua (2013), ela também desempenha a função de resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos.

O fundo público é o ponto central para a manutenção da política pública, estando sujeito a disputas entre classes sociais e sendo alvo do capital. Embora não seja o foco aprofundar esse aspecto aqui, é relevante entender sua relação com a alocação de recursos públicos, independentemente do volume. Rua e Romanini (2013, p. 10) discutem que a alocação de recursos pode ser classificada em duas categorias: a) considerando o setor de atividade (políticas sociais, econômicas, do Estado e de infraestrutura); e b) considerando a expectativa dos atores (políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas).

Sobre a política social, considerando sua classificação distributiva que opera em consonância com a lógica capitalista, essa lógica fragmenta e focaliza a intervenção do Estado, utilizando recursos alocados de toda a população, tanto por vias indiretas (impostos) quanto diretas (previdência social), com os próprios beneficiários como atores dessa ação.

Segundo Rua e Romanini (2013, p. 10), a política social é destinada a prover o exercício de direitos sociais, como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, entre outros. Essas políticas atuam em um contexto com múltiplos determinantes sociais, como desemprego, pobreza, fome e desigualdade social. Uma análise puramente econômica tende a não identificar o que Kliksberg (1999, p. 25) destaca: “Uma política social efetiva deve não só compensar a perda de renda, mas também abordar outras carências que surgiram”.

A política social pode operar de maneira mais abrangente ou seletiva, dependendo da ação estatal, refletindo seu caráter político e contraditório. Embora seja um mecanismo do Estado que reflete os interesses da classe dominante, a burguesia, também atinge a classe trabalhadora, aliviando as expressões da questão social e apaziguando seus conflitos sem, no entanto, resolvê-los completamente. “A alocação de bens e recursos intensifica as disputas contra a classe dominante, pois políticas sociais, quando implementadas, tendem a ser mais frágeis e operacionais” (Castro, 2013, p. 167).

É por meio da política social que o Estado responde às demandas sociais postas de maneira direta; portanto, é preciso reconhecer quais são as demandas para planejar suas respostas. Para tanto, tem-se a avaliação em suas variadas modalidades e tempos da política. Além disso, para verificar algo, é necessário estabelecer recortes que permitam uma análise mais detalhada do contexto mais amplo. Esse mesmo processo se aplica às avaliações de políticas públicas. Em muitas modalidades de avaliação de políticas, se não em todas, são utilizados métodos derivados da pesquisa avaliativa, que, por sua vez, vêm do campo da pesquisa social. Assim, o processo de existência de políticas públicas envolve sua proposição, formulação, implementação, execução, análise e fiscalização.

Portanto, cada modalidade de avaliação de políticas públicas se refere a um ou mais momentos específicos. Jefferson Mainardes (2006), ao interpretar os estudos de Stephen Ball e Richard Bowe (1992) sobre o ciclo das políticas, entende que, para ambos os autores, há diversas intenções e disputas que se entrelaçam a uma política proposta. Essa política emerge a partir das intenções 'oficiais' do governo, mas também de instituições como a escola. A política de fato seria o início legal da prática, orientando-se pela legislação. Quanto à 'política de uso', os autores interpretados por Mainardes a definem como as interações, discursos e práticas dos profissionais envolvidos na implementação das políticas, conferindo a elas um aspecto adicional de disputa.

Reitera-se, portanto, que as políticas não produzem apenas resultados, mas também efeitos e conhecimentos. De forma mais ampla, Mainardes (2006, p. 4) destaca que, para os autores, “[...] a análise de políticas deve focar na formação do discurso político e na interpretação ativa dos profissionais que atuam na prática, relacionando os textos políticos à prática”. Em outras palavras, o ciclo de políticas não pode ser visto como uma abordagem linear; ao contrário, ele cria uma complexidade em torno das políticas, de seu processo de formação e implementação, bem como de suas análises, 'uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro'.

Segundo Pedone (1986, p. 16), existem dois modelos de racionalidade na formulação de políticas públicas: o econômico, que direciona a formulação, e o sistema político, que influencia as decisões e a implementação de programas públicos. A formulação, implementação e execução são os recortes temporais mais utilizados na avaliação de políticas públicas.

Na formulação das políticas públicas, Pedone (1986) destaca que as instituições deixam espaços abertos para debate e propostas. No entanto, o que realmente guia essa fase são as concepções das instituições e seus formuladores sobre as expressões da questão social, muitas vezes tratadas como problemas sociais, e sobre valores sociais como justiça, igualdade e equidade. Esses valores orientam diretamente as diretrizes dos programas, políticas ou projetos formulados como parte das decisões políticas (Pedone, 1986, p. 22).

Para Jannuzzi (2019, p. 65), a implementação é a fase central do processo de formulação de políticas e programas. Ele argumenta que é essencial entender as dificuldades de implementação, desvendando todo o processo de criação de políticas públicas através de um 'circuito circular e sequencial de etapas de Demanda Social - Agenda Política - Formulação - Implementação - Avaliação'.

Ao focar na etapa de implementação, percebe-se que é onde mais tempo é necessário para desenvolver os aspectos desejados e identificar possíveis causas de fracasso. Nesse momento, é crucial implementar a avaliação somativa (conforme discutido por Jannuzzi, 2019, p. 75) para analisar os resultados obtidos após a implementação de um programa ou política, avaliando sua eficácia e efetividade. Isso pode motivar sua continuidade, melhorias em caso de falhas ou descontinuidade em caso de fracasso.

Na etapa de execução, a avaliação de políticas está fortemente ligada ao monitoramento. Existem tipos de avaliação que ocorrem após a execução e outros antes, visando identificar falhas e implementar melhorias. Há também a avaliação que se concentra no próprio processo de avaliação das políticas públicas. Cada aspecto será tratado e discutido mais adiante neste trabalho.

A Avaliação de Políticas Públicas se desenvolve por meio da Pesquisa Avaliativa, uma forma específica de produzir conhecimento sobre a realidade. Segundo Silva (2008, p. 4), a pesquisa avaliativa possui uma 'articulação dialética' com as "estratégias de incorporação de um problema na agenda de governo e seus possíveis diagnósticos para escolhas alternativas". Isso significa que ela valoriza a política, o programa ou projeto avaliado por meio de uma análise crítica.

Nesse contexto, a pesquisa avaliativa tem como objetivo cumprir três funções principais, conforme apontado por Silva (2008, p. 12): a) a função técnica, que se refere à organização e análise dos dados para o controle social; b) a função acadêmica, voltada à produção do conhecimento científico e ao aprofundamento de conceitos e significados; e c) a função política, que serve como um instrumento de empoderamento dos indivíduos nas lutas sociais e na participação ativa nas formulações e avaliações das políticas públicas sociais.

Segundo Pinto (2023), o autor Vedung (2010) deixa explícita a forma como são criados os vetores para a necessidade de uma avaliação das políticas. Dividido em quatro fases, o autor nomeia a primeira como uma onda orientada pela ciência e motivada pela propulsão e maior consolidação dos estudos em avaliação, na década de 1960, nos países do centro global, principalmente nos Estados Unidos. “As abordagens nas avaliações de políticas desse período eram orientadas por objetivos atingidos, aos resultados (goal free)” (Vedung, 2010 *apud* Pinto, 2023, p. 24).

O debate acerca da temática de avaliação e avaliação política em sua breve historicidade remonta à década de 30; porém, a sua expansão se torna efetiva na década de 60, nos Estados Unidos, em torno de programas de combate à pobreza, “visando dimensionar o grau de sucesso ou fracasso das políticas sociais, buscando a eficácia e eficiência das políticas” (Severino, 2020, p. 1). Ou seja, na visão de Pinto (2023), tinham a finalidade de aferir o grau de satisfação e sucesso das políticas públicas que o Estado estava implementando. Além disso,

[...] se nortearam por técnicas aplicadas a apreender dados qualitativos, utilizando-se da ciência social para tal e tendo como resultado a hipótese de que a política ou programa analisado conseguiu alcançar a ação ou não. Mais do que isso, era preciso uma metodologia que imprimisse valores educacionais, para além dos provenientes das ciências sociais e psicologia (Pinto, 2023, p. 28).

Menciona ainda que, em uma segunda fase, já na década de 1970, orientada principalmente pelo debate ampliado da temática sobre a necessidade de pluralidade na avaliação, o autor vai denominar essa fase como a onda dirigida pelo diálogo. É nesse momento que as pesquisas de abordagens qualitativas tomam mais espaço, como o exemplo da avaliação global (“comprehensive evaluation”) que, apesar de ainda ser um modelo de abordagem que visa à efetividade, pela função participativa, gerou uma aproximação com a realidade (Oliveira; Passador, 2019, p. 4; *apud* Vedung, 2010).

Na década de 1980, a onda neoliberal representou um marco no desenvolvimento das abordagens de avaliação, transitando de métodos compreensivos para aqueles que priorizavam a produtividade e a eficiência, em linha com a lógica neoliberal de redução de custos. Essa abordagem visava diagnosticar políticas, programas e ações passíveis de eliminação por ineficiência.

Nesse contexto, a avaliação de políticas, em suas diversas formas, passou a atuar como um instrumento que reforça a imagem de um Estado falho, sugerindo que os problemas estão no setor público, o que resulta na fragmentação e descontinuidade das políticas e suas avaliações.

A fase mais recente, destacada por Vedung (2010), corresponde a um período mais democrático, entre os anos 1990 e 2000, para a avaliação de políticas públicas, marcado pelo 'retorno à experimentação'. Embora a lógica neoliberal ainda estivesse presente, a evidência científica começou a ser a base para a validação das avaliações. Não que a abordagem neoliberal tenha desaparecido completamente, mas o avanço das modalidades de avaliação, com seus modelos profissionais, possibilitou um aprimoramento teórico e metodológico.

Além de Vedung, Pinto (2023) traz à tona o ponto de vista da autora Carol Hirschon Weiss (1993), uma forte influenciadora no campo e na conceituação da Avaliação de Políticas nos anos 70. A autora define que a pesquisa avaliativa é uma pesquisa racional, com métodos objetivos e sistemáticos que examinam os efeitos das políticas e programas, sejam eles feitos em grupos, individuais, em instituições e/ou comunidades, nos termos das metas que se desejou alcançar (Pinto, 2023. p. 27 *apud* Weiss, 1993, p. 93).

Para a autora, a avaliação não se limita a verificar se uma determinada política atingiu suas metas, mas deve também identificar os fatores que contribuíram para seu sucesso ou fracasso. Assim, é possível fornecer informações úteis para formuladores e avaliadores nas decisões sobre políticas. Weiss complementa essa discussão ao enfatizar que a avaliação possui relevância social e política, afirmando que 'evaluation is a rational enterprise that takes place in a political context' (Pinto, 2023, p. 27 *apud* Weiss, 1993, p. 94), ou seja, a avaliação é uma construção inserida no contexto político atual. Ela ainda destaca três aspectos essenciais para que isso ocorra.

O primeiro aspecto diz respeito ao caráter político das pessoas envolvidas na proposição, definição e formulação de políticas e programas, que, uma vez implementados, utilizam a avaliação como um instrumento que pode ser tanto favorável quanto hostil no jogo político. O segundo aspecto aborda a importância — ou a falta dela — que a avaliação de políticas recebe na arena política, muitas

vezes não conseguindo influenciar de fato as decisões. Por fim, o terceiro aspecto revela a ausência de neutralidade na avaliação de políticas. Weiss (1993, p. 94) afirma que “a avaliação tem em si mesma o posicionamento político”. Esse viés político desvela as motivações implícitas e políticas dos programas e políticas sociais, assim como a legitimidade de suas estratégias.

Apesar das concepções dos dois autores estarem envoltas em um pragmatismo, pode-se inferir que, de fato, impulsionaram a discussão acerca da avaliação e da avaliação de políticas. Reforçando a afirmação,

[...] um exemplo a se destacar foram as publicações sobre a temática de avaliação, sobre avaliações realizadas e críticas das mesmas, a saber, a revista *Evaluation Review*, que passou a ser amplamente utilizada a partir de 1976. Na década de 1980, já se tratava de avaliação como algo necessário para a gestão da coisa pública, bem como algo que deveria retomar, num sentido de integrar conhecimentos às concepções anteriores para entender as circunstâncias e propósitos de se avaliar a partir do conhecimento já produzido em junção ao que se formava (Pinto, 2023, p. 28).

Nesse contexto, assim como o Estado carrega um conjunto de valores culturais, políticos e econômicos, seus representantes — políticos e gestores de políticas públicas sociais — também refletem e reproduzem esses valores, embora de forma sutil, em cada etapa de fundamentação, implementação, finalização e avaliação de suas ações. Isso ocorre porque o pesquisador social não consegue se desvincular das particularidades da sociedade e dos grupos sociais a que pertence, sendo essa uma manifestação da consciência histórica e social, conforme aponta Minayo (1994, p. 14).

Outra função da avaliação de políticas públicas, discutida por Ander-Egg (1994), envolve a investigação da realidade social, utilizando procedimentos científicos adequados que orientam o julgamento e influenciam a tomada racional de decisões por parte daqueles que demandam políticas. Assim, a avaliação pode ser vista como parte de um processo planejado e sistemático, dirigido pelos avaliadores, refletindo aspectos mais amplos do Estado (Arcoverde, 2015).

Foi a partir da perspectiva weberiana das ações sociais, guiadas pelas motivações e significados atribuídos pelos atores sociais à pesquisa avaliativa, que, nos anos 90, nos Estados Unidos, surgiu uma abordagem voltada à sociologia

compreensiva. Segundo Behring e Boschetti (2009, p. 47), essa abordagem é caracterizada por um 'racionalismo tecnocrático', que busca explicar que os resultados das ações sociais, conforme indicado por Weber em sua obra *Economia e Sociedade* (2004, p. 179), "determina diretamente a situação de classe dos trabalhadores e empresários" e pode elucidar a realidade social.

Com a interação dos movimentos sociais, a avaliação de políticas públicas começou a considerar as variáveis sociais, econômicas e políticas contextuais, ampliando o escopo das políticas sociais, embora sem deixar de lado o caráter burocrático e seletivo inerente à lógica neoliberal. Essa dinâmica também se observou em países considerados 'em desenvolvimento'.

Portanto, tem-se em vista que as Políticas Públicas servem como um instrumento que passa a inferir valor e/ou julgamento de um determinado interesse, visando alcançar os objetivos de quem as demanda, sejam as autoridades, sejam uma classe social. O objetivo é compreender como essas ações resultam para quem as formulou, implementou e executou, bem como a parte aquém desse processo que estará vinculada aos seus possíveis impactos.

4.1.3 Avaliação de Políticas Públicas no Brasil

O campo da avaliação de políticas públicas careceu, por muito tempo, no Brasil, de estudos sistemáticos que corroborassem ou, ao contrário, infirmassem a efetividade de determinadas intervenções, além de fazer conhecer seus propósitos, alcance, cobertura, efeitos e resultados. Essa ausência de prática alimentou o desconhecimento e fragilizou a defesa e a crítica de políticas e programas, destituindo a sociedade de meios sólidos e criteriosos para julgar, aprovar ou refutar inúmeras intervenções.

No campo da política social, não foi diferente. Sobretudo no campo da política de assistência social, que, até recentemente, foi marcada por acentuada fragmentação, instabilidade e profunda debilidade institucional.

É verdade que o horizonte de curto prazo de muitas dessas intervenções voltadas para o combate à pobreza e exclusão, a dificuldade de estabelecer registros e coletá-los de modo a tornar tais avaliações substantivas e de fácil

compreensão pela opinião pública, o não compartilhamento dos dados existentes, para além da sua escassez, a ausência de financiamentos que costumam ser onerosos e a necessidade de um longo tempo de observação e maturação para forjar interpretações ajuizadas e consistentes são alguns dos fatores que levaram a que a exceção — não avaliar — fosse a regra, uma regra amplamente justificada.

O fato é que um olhar desqualificado sobre políticas e programas sociais no campo do combate à pobreza imperou por muito tempo, salvo algumas iniciativas pontuais, ainda que valiosas.

Ao contrário de outros países, onde qualquer nova política ou programa social, ao ser criado, embute recursos no seu orçamento para avaliações internas e externas, de distintos matizes, de forma quase permanente, aqui, inovações institucionais como a criação do Suas ou de um programa social de grande escala como o Bolsa Família, permanecem pouco avaliadas. E, quando isso ocorre, a disseminação dos resultados é de escopo limitado.

A prática de avaliar, por ora, reflete mais a percepção aguçada de pesquisadores que buscam respostas para suas indagações e suspeitas do que propriamente um protocolo incontornável na direção de mais transparência e informação qualificada. Isso talvez se deva ao seu recente desenvolvimento no país e à sua histórica tradição vinculada ao positivismo e de caráter pragmático.

Foi no encontro com os movimentos sociais que a avaliação de políticas públicas passou a considerar as variáveis sociais, econômicas e políticas contextuais, agregando abrangência às políticas sociais, mas sem deixar de lado o caráter burocrático e seletivo proveniente da lógica neoliberal. E não foi diferente nos países intitulados 'em desenvolvimento'.

Durante a expansão da ideologia neoliberal, a avaliação começou a se diversificar e se conectar a outras dimensões que se tornaram cruciais no cenário político e social do Brasil, especialmente em relação aos interesses do setor privado e do terceiro setor. As políticas públicas passaram a ser objeto de disputas políticas, alternando entre diferentes interesses por meio de variadas abordagens. Foi nesse contexto que se observou o desenvolvimento e a evolução da avaliação política no Brasil, como afirmam Gussi e Oliveira (2016), ao dizer que no:

[...] novo paradigma, da Nova Gestão Pública, o Estado assume um papel estratégico de articulador e direcionador, compartilhando a sua autoridade e delegando competências para um conjunto de instituições que, eventualmente, tornar-se-ão uma rede articulada de agentes promotores de uma sinergia entre as várias ações implementadas pelos governos e seus parceiros (Gussi e Oliveira, 2026, p. 85 *apud* Pinto, 2023, p. 32).

Segundo o autor, a avaliação de políticas públicas, nesse paradigma, atua como uma “ferramenta institucional e não institucional [...] capaz de dinamizar o jogo político”. A importância que essa avaliação assumiu no processo decisório da política brasileira influencia e/ou pressiona as questões da agenda pública, além de evidenciar as falhas do governo em exercício (Gussi; Oliveira, 2016, p. 85).

Foi o enfraquecimento do poder ditatorial que proporcionou maior consistência ao campo da avaliação, permitindo que camadas populares, compostas por estudantes, profissionais, cientistas e membros da classe trabalhadora, permeassem o cenário por meio de um intercâmbio crescente de conhecimento e organização. A ação coletiva se desenvolveu em um espaço não institucionalizado, o que não sustentou a formação de um movimento unificado (Gohn, 2000).

Como mencionamos nos capítulos anteriores, quando os movimentos sociais conquistaram suas identidades, em meados da década de 80, o processo de redemocratização do Estado os forçou a adotar uma postura que os conectasse de maneira mais institucional à sociedade, agindo como pacificadores. Apesar das pressões, a perda de hegemonia do Estado com o fim da Ditadura Civil e Militar, junto à crescente cultura de participação política que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, criou um ambiente favorável para a ampliação das políticas públicas sociais.

Segundo Arcoverde (2021), a origem e desenvolvimento dos sistemas de avaliação no Brasil, se dá no decorrer das décadas de 80 e 90, por meio das pressões, por um lado, dos movimentos sociais que reclamavam políticas sociais universais e por outro, pelos financiadores das políticas sociais públicas, que

exigiam, em um contexto de crise¹⁹, “maior racionalidade nos gastos públicos e eficiência dos recursos aplicados” (Severino, 2020, p. 1).

Através dessa dupla pressão, as políticas sociais no Brasil passaram a ser estruturadas e implementadas, resultando em contradições que levaram a um impacto e a uma capacidade de resposta meramente fragmentada e parcial em relação à realidade social. No contexto da agenda política trazida pelos social-democratas, o discurso da neoliberalização se configurou como um projeto político que refletia o poder de uma elite economicamente fortalecida pelas contradições entre capital e trabalho, sob um Estado burguês (Harvey, 2008).

Assim, pode-se concluir que as políticas sociais, no marco constitucional, foram desenvolvidas de forma seletiva, fragmentada e compensatória, refletindo na avaliação de políticas públicas que surgiu nos anos 1980 no Brasil, com o objetivo de fornecer feedback ao próprio Estado sobre suas ações em andamento ou a falta delas. É importante destacar que as diversas modalidades de Avaliação de Políticas Públicas Sociais ampliaram as respostas sobre os impactos e a capacidade de reação às expressões da questão social, e cada uma delas ajudou a identificar particularidades diversas, sendo mais ou menos politizadas. Portanto, essas diferentes abordagens de avaliação política servem, de fato, tanto à sociedade civil quanto à ação estatal.

4.1.4 Tipos de Avaliação e Avaliação Política de Políticas Públicas

Os sistemas de avaliação são formados por uma ampla gama de conceitos, para classificá-los melhor, Arcoverde (2015), subdivide em aspectos que versam melhor sobre o momento em que se realiza a avaliação: *ex-ante*, ou momento que informa para a tomada da ação ser iniciada; *concomitante*, ou seja, a que se realiza como verificação da execução da ação em curso; e *ex-post*, sob qual a avaliação se dará após toda a execução de uma política, programa ou projeto. Esses diferentes processos proporcionam uma variedade de informações sobre os resultados, todas viáveis e aplicáveis aos programas avaliados, contribuindo para o que Severino (2020) chamou de estudo diacrônico da realidade das políticas

¹⁹ No âmbito nacional, a crise deixada pelo Milagre Econômico, durante a ditadura militar. Nos fatores externos, a crise causada pelo esgotamento do Keynesianismo e abertura das nações aos ideais neoliberais.

públicas, que considera sua história, levando em conta as mudanças temporais e as transformações sociais.

De acordo com Filgueiras (2010), as funções da avaliação de políticas incluem a somativa, que analisa os resultados após a conclusão da ação para melhorar ou encerrar a avaliação, e a formativa, que visa direcionar as ações em andamento. No entanto, o autor considera que essas duas funções são insuficientes para produzir uma avaliação verdadeiramente crítica da realidade.

Adicionalmente, a terceira lógica de determinação da Avaliação de Políticas Públicas está relacionada a quem realiza a ação. Essa característica revela muito sobre o comprometimento do pesquisador, uma vez que, em todos os casos, ele será um sujeito social que reflete um posicionamento político, mesmo que de forma implícita. Assim, a avaliação pode ser externa (realizada com sujeitos fora da equipe ou instituição que avalia), interna (feita pelos próprios responsáveis pela ação), mista (combinando abordagens externas e internas) ou participativa (que envolve todos os sujeitos desde o processo de formação até a avaliação e fiscalização das políticas) (Arcoverde, 2015).

De acordo com a autora supracitada, em relação ao objeto a ser avaliado, a avaliação empregará diferentes métodos que resultarão em diferentes desfechos, ora mais politizados, ora mais alinhados com a agenda neoliberal do Estado. As modalidades de avaliação nesse contexto incluem: a) Monitoramento; b) Avaliação de Processos; c) Avaliação de Impactos; d) Meta-avaliação; e) Avaliação Política.

A fase de monitoramento, conforme definido por Arcoverde (2015), é uma tipologia de avaliação que se faz presente em todos os processos de políticas, programas ou projetos. Silva (2008, p. 73) destaca que essa modalidade funciona como um “instrumento da gestão social”, uma vez que está ligada a uma “atividade contínua em todos os níveis hierárquicos da administração do programa, visando gerenciar sua execução”. O monitoramento integra a agenda dos projetos sociais, com funções mais operacionais e focadas, permitindo uma leitura 'em tempo real' da intervenção.

Já a avaliação de processos, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), tem como principal objetivo realizar o investimento na eficácia do programa, através do

estabelecimento e da relação dos produtos com as metas traçadas, “permitindo controlar o efeito desejado ao corrigir aspectos negativos no decorrer da implementação das políticas e/ou programas” (Severino, 2020, p. 6). Na visão de Cohen e Franco (1993, p. 109), a Avaliação de Processos também busca “determinar em que medida os componentes de um projeto contribuem ou são incompatíveis com os fins perseguidos”. Destacam que a avaliação ocorre de forma periódica e ao longo da implementação, visando identificar as dificuldades que precisam ser corrigidas pelos formuladores da ação. Essa característica se refere ao caráter interno desse tipo de avaliação, uma vez que se baseia exclusivamente no processo de formulação e reformulação da proposta de avaliação de políticas públicas. Já para Arcoverde (2015), a Avaliação de Processos, abordada de modo mais didático, versa sobre o efeito da qualidade e do tamanho desejado, mas de maneira antecipada sobre os resultados. Isso permite o controle antecipado do processo de avaliação com base nos critérios de eficácia e eficiência para avaliar se as metas foram atingidas, tornando relacional o custo e o resultado.

Temos ainda a Avaliação de Impactos, retratada por Cohen e Franco (1993), como a avaliação que determina em que dimensão o projeto se aproximou de seus objetivos e quais são os seus efeitos secundários, sendo utilizada depois da sua implementação. É na Avaliação de Impactos que o campo da avaliação de políticas públicas ganha força e se desenvolve significativamente, pois, segundo Arcoverde (2015), são nos resultados diretos dos efeitos da ação (seja física ou subjetiva) do Estado que se pressupõem as condições de vida da população. Em relação às mudanças, Viana (1996, p. 35) ressalta que é a magnitude delas que indica o que foi afetado pela política pública social. Por ser uma modalidade de avaliação ex-post, ou seja, retrospectiva em relação aos efeitos da política ou programa, é possível estabelecer uma relação de causa e efeito entre esses e os beneficiários, levando em consideração as condições sociais que os envolvem, como afirmam Cohen e Franco (1993, p. 109).

É possível perceber que essa modalidade de avaliação, embora não seja estritamente técnica e isolada da possibilidade de controle social, segue um roteiro que reflete a lógica neoliberal na ação estatal. Ela está conectada à realidade apenas quando os efeitos são claros e objetivos, sem se aprofundar no contexto mais amplo da sociedade, focando apenas em sua magnitude dentro de um espaço

e tempo específicos. Isso resulta em análises que tendem a obscurecer os reais impactos sociais, em vez de oferecer uma leitura abrangente da realidade.

Não é surpreendente que diversos autores que abordam as tipologias de Avaliação de Processo e Avaliação de Impactos as considerem similares. Para Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 41), ambas enfatizam os resultados, relacionando-os às mudanças que surgem da operacionalização de cada uma, conferindo uma espécie de monitoramento. Arcoverde (2011, p. 36) argumenta que a Avaliação de Processos e de Impactos se articulam “na prática da pesquisa avaliativa [...] combinando a análise de processo e de impacto em função da execução de um determinado programa”. Nessa mesma linha, Silva (2000) acrescenta que a combinação das diversas tipologias de avaliação de políticas públicas pode ser construída a partir da clarificação e organização de critérios, objetivos e objetos de avaliação semelhantes.

Retornando à quarta tipologia de Avaliação de Políticas Públicas, a Meta-avaliação envolve um estudo intrínseco à sua própria existência, buscando explicá-la. Ela avalia o processo avaliativo em si, com o objetivo de “refinar a pesquisa em termos de validade, credibilidade e relevância” (Lima, 2011, p. 57). No entanto, essa modalidade de avaliação não se limita ao aspecto técnico; ela pode incorporar conotações práticas e políticas, uma vez que envolve diferentes escolhas e conjuntos de valores de quem avalia e do que está sendo avaliado. De fato, é uma relação que capta tanto os limites quanto os avanços teórico-metodológicos, propondo, em seu cerne, uma razão de continuidade (Souza, 2016).

Acerca da avaliação política, essa modalidade de avaliação contempla e abarca procedimentos metodológicos, bem como uma função política voltada para com os usufrutuários dos programas, projetos e políticas avaliadas. Como se trata de uma avaliação que se conecta diretamente com a percepção dos conteúdos explícitos e implícitos que orientam políticas, programas e projetos, a avaliação política passa a atribuir valor e, assim, reproduz a dimensão politicamente orientada de quem a realiza (Scriven, 1981 *apud* Pinto, 2023).

Segundo Barry (1975, p. 340), a avaliação política é o ato de atribuir valor às decisões políticas, ao aparato institucional, às suas consequências e às ações que

buscam modificar a política de dentro para fora. Ao articular os propósitos e razões, é possível obter respostas que tornam uma política, programa ou projeto mais preferível em relação a outros. Contudo, para isso, é necessário estabelecer critérios concretos que conduzam a resultados que reflitam a realidade. Essa realidade é frequentemente complexa e marcada por uma série de relações controversas, onde as concepções sobre a questão social e outros elementos são diretamente influenciadas por determinações sociais, econômicas e políticas. Assim, muitas vezes, a avaliação serve como um instrumento nas mãos de quem detém o poder, especialmente quando essas concepções abordam o bem-estar humano sob a perspectiva da classe burguesa dominante (Arretche, 1998; Figueiredo; Figueiredo, 1986, p. 108).

Figueiredo e Figueiredo (1986) analisam o nome para elucidar seu significado, destacando que essa fase precede a Avaliação de Políticas e, portanto, não recebe o conectivo. Essa ausência de conectivo não é apenas uma questão formal; resulta em uma multiplicidade de significados que essa omissão gera sobre o conceito de avaliação política. Assim, a Avaliação Política serve como um precursor para a avaliação de uma política específica, esclarecendo os critérios que constituem a estrutura do processo decisório de um programa ou projeto e revelando, como sua principal finalidade, o caráter político que o sustenta.

Sob a ótica da perspectiva histórico-dialética crítica, a Avaliação Política, conforme afirmado por Souza e Castro (2014), é definida como a "investigação dos pressupostos e fundamentos políticos de um projeto, programa ou política específica". Ao considerar para a avaliação política os mesmos elementos centrais da inter-relação entre 'estrutura' e 'razão' (ou razões), Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 106) entendem que "a avaliação política [...] envolve a análise e elucidação dos critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra".

A avaliação política, assim como outras modalidades de avaliação, propõe uma análise sistemática da política, reconhecendo-a como uma orientação complexa e em constante transformação na sociedade, com direcionamentos que atendem a interesses diversos. Além disso, ela busca desenvolver caminhos e mecanismos que possibilitem o uso político da própria avaliação.

Segundo Severino (2020), a Avaliação Política estuda o conteúdo da política, podendo ser realizada antes, durante ou após sua implementação. Essa avaliação envolve ideologias, princípios e valores subjacentes à a proposta política, buscando desvelar aspectos que não são formalmente expressos nos documentos oficiais.

Pinto (2023) observa que a avaliação política é frequentemente subestimada dentro das modalidades de avaliação de políticas públicas. Essa subestimação não decorre da falta de eficácia dos gestores e formuladores em avaliar e apresentar resultados, mas sim da abordagem que adota, alinhada aos interesses da classe dominante. Assim, as avaliações tendem a realizar um acompanhamento puramente funcional, focando nos conflitos que emergem apenas nas etapas de formulação e implementação das políticas públicas.

Arcoverde (2009, p. 2) afirma que "a avaliação se integra à gênese, ao desenvolvimento e aos resultados das políticas públicas no Brasil." Nesse sentido, a avaliação política, como uma tipologia relevante para a análise da coisa pública, torna-se um instrumento útil tanto para o governo quanto para a sociedade. Para esta última, sua função é divulgar resultados, ajudando a população a entender que as decisões políticas que regem os programas, políticas e ações das quais muitos são beneficiários não são espontâneas, mas resultado de um planejamento deliberado. Além disso, a avaliação política deve fortalecer, por meio da informação, a luta social e engajar a população no controle social das políticas públicas (Arcoverde, 2015; Gomes, 2001, p. 21).

Para identificar qual modalidade de avaliação deve ser utilizada na formulação das políticas e programas sociais, é fundamental compreender o ciclo das políticas, que abrange a elaboração, execução e avaliação. Além disso, é necessário realizar um diagnóstico da realidade, considerando que este é um contexto de múltiplas determinações. Os métodos de avaliação estão diretamente ligados à busca por qualidade, eficácia, efetividade e eficiência das políticas e dos programas sociais, que são essenciais na análise e no enfrentamento das expressões da questão social, entendida por Yamamoto como:

[...] indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e encontra-se necessariamente situada em uma arena de disputas entre projetos

societários, informados por distintos interesses de classe, acerca de concepções e propostas para a condução das políticas econômicas e sociais (Iamamoto, 2004, p. 10).

Como mencionado, as políticas e os programas sociais são fundamentais no enfrentamento das desigualdades sociais e na garantia dos direitos sociais. Arretche (1998) destaca que a análise e avaliação de políticas sociais se concentram em entender a configuração dessas políticas sociais, o que envolve conhecer e explicitar suas dimensões, significados, abrangências, funções e efeitos. Boschetti (2009) complementa, ressaltando que a análise é crucial para identificar elementos constitutivos das políticas, como os direitos e benefícios assegurados, o financiamento, a gestão, a organização e a participação popular. Arcoverde (2012, p. 18) descreve que essa análise busca “responder às demandas sociais na qualidade de bem público, com excelência e, claro, com eficiência, eficácia e efetividade no sentido da democracia e da reversão das desigualdades sociais”.

Assim, embora a avaliação de políticas públicas seja uma ação relativamente recente do Estado, ela se torna um dos momentos fundamentais das políticas públicas, sendo amplamente utilizada por governantes para criar, implementar e verificar avanços. Seu objetivo é subsidiar a gestão pública no desenvolvimento das políticas públicas frente às expressões da questão social, como pobreza, desigualdade e desemprego. Portanto, sua utilização, por diferentes demandantes, como: — como financiadores, gestores e acadêmicos — deve enfatizar a melhor maneira de alcançar a satisfação do público-alvo. “Embora cada um possua objetivos singulares e atinentes ao lugar que ocupam nas instituições, convergem quanto aos propósitos da avaliação, sejam para subsidiar decisões, otimizar recursos, gerar novos conhecimentos...” (Severino, 2020, p. 9), qualificando as práticas.

5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Neste capítulo será realizada a Avaliação Política do Programa Bolsa Família, visando decifrar tanto os conteúdos implícitos quanto explícitos do Programa, além de analisar sua razão de ser e sua capacidade de resposta qualificada ao enfrentamento da pobreza no Estado de Pernambuco. Dessa forma,

o capítulo será dividido em duas seções: na primeira, discutiremos os impactos do golpe de 2016 no contexto pernambucano, durante os oito anos de governo de Paulo Henrique Saraiva Câmara, do Partido Socialista Brasileiro; na segunda, será feita a Avaliação Política do Programa Bolsa Família.

5.1 Determinações Sociais, Políticas e Econômicas de Pernambuco

Pernambuco é um estado brasileiro que faz parte da região Nordeste, compondo os vinte e seis estados brasileiros, além do Distrito Federal e conta com cerca de 9.051.113 habitantes, conforme o último Censo de 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Banhado pelo Oceano Atlântico, Pernambuco possui uma área de 98.312km² distribuídos física e politicamente em 185 municípios, com o Arquipélago Fernando de Noronha. Em se tratando da sua geopolítica, o estado pernambucano possui cinco mesorregiões (São Francisco, Sertão, Agreste, Zona da Mata, Metropolitana do Recife) as quais se subdividem mais dezenove microrregiões a partir destas

5.1.1 Determinantes Políticos Contextuais de Pernambuco

Com o golpe de 2016 e a ascensão do governo Temer, instaurou-se no Brasil o que alguns autores denominam de ultraneoliberalismo. Essa fase é marcada pela combinação de um Novo Regime Fiscal, com maior rigidez e intensidade, incluindo a aprovação das emendas constitucionais 93 e 95 (2016), a contrarreforma trabalhista de 2017, a entrega do Pré-Sal e a contrarreforma da Previdência (2019). O Estado, já afetado pelos impactos da crise financeira de 2008, enfrentou uma série de retrocessos sociais, manifestados no aumento do desemprego, da pobreza e da fome. A informalidade no trabalho cresceu significativamente, e houve um desfinanciamento das políticas, programas, projetos e ações sociais públicas. Para entender como essas transformações impactaram o estado de Pernambuco, é essencial contextualizar os oito anos de governo do ex-governador Paulo Henrique Saraiva Câmara, com o objetivo de analisar sua abordagem em relação às Políticas Públicas e aos Programas Sociais.

Embora não tenha ocupado cargos anteriores na política pernambucana, Paulo Câmara foi eleito governador de Pernambuco no primeiro turno das eleições

de 2014, recebendo 68,08% dos votos válidos, o que equivale a cerca de 3 milhões de votos, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Ele se destacou como o governador mais bem votado do país naquele ano. Seu sucesso foi amplamente associado ao apoio de Eduardo Henrique Accioly Campos, ex-governador de Pernambuco, cuja administração era reconhecida como uma das mais eficientes do Brasil e gozava de alta popularidade entre os eleitores.

Na sua primeira gestão, Paulo Câmara apresentou o Programa de Governo chamado Frente Popular de Pernambuco, que incluía propostas voltadas para a ampliação de oportunidades de emprego e acesso à alimentação de qualidade, buscando construir um Estado mais atuante e justo para atender ao coletivo. No entanto, em 2015, seu governo enfrentou impasses políticos, impactado pelas contas públicas da gestão anterior e pela crise política nacional que culminou no impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff. Esse contexto afetou a política pernambucana, já que a intensificação do neoliberalismo contribuiu para a redução dos orçamentos públicos destinados ao campo social. Assim, os repasses financeiros do Governo Federal para os estados foram diminuídos, refletindo a lógica neoliberal de restringir os recursos orçamentários voltados ao social.

Na sua primeira gestão, Paulo Câmara não se comprometeu a cumprir as propostas políticas que havia apresentado à população, falhando em intervir nas problemáticas sociais. Como resultado, a fome aumentou no estado, exacerbada pelo elevado índice de desemprego e pela priorização de interesses individuais em detrimento do bem coletivo, com o foco em manter a ordem econômica. Apesar disso, e com o apoio da família Campos, Câmara foi reeleito em segundo turno, mesmo enfrentando uma reprovação de 74% em relação à sua administração durante o período de 2015-2018, conforme aponta o Instituto Uninassau.

No segundo mandato (2018-2022), sob o slogan “*Um Estado para Todos: Pernambuco na Frente*”, Paulo Câmara baseou suas propostas em cinco eixos principais: educação e conhecimento; qualidade de vida; prosperidade; coesão social e territorial; e instituições de qualidade. Conforme pontuado em seu Plano de Governo:

Ao adotarmos os mesmos eixos do Pernambuco 2035 sinalizamos à sociedade que acreditamos na visão de futuro do plano, sendo a próxima gestão da Frente Popular de Pernambuco, assim como foram as três

anteriores nas gestões Eduardo Campos e Paulo Câmara, mais um estágio para que, em um futuro próximo, Pernambuco seja um dos melhores estados brasileiros para viver, trabalhar e prosperar, um estado provedor de inclusão e cidadania (Pernambuco, 2018, p. 9).

Apesar das promessas feitas, Paulo Câmara novamente conquistou a antipatia do eleitorado, encerrando seu governo com apenas 12 das 30 promessas cumpridas. Entre as promessas não atendidas estão: a criação do Programa de Atenção aos Egressos do Sistema Socioeducativo; melhorias nos sistemas prisional e socioeducativo; a contratação de agentes socioeducativos; a concessão do passe livre estudantil; a criação de novas Unidades de Conservação (UC) para a proteção ambiental; o incentivo à diversificação da matriz energética do estado; a reforma do Centro Santos Dumont, no Recife; a criação do programa Ganhe o Mundo Esportivo; a implantação do Fundo Estadual de Apoio à Nova Escola Integrada; a ampliação do acesso ao ensino superior; a ampliação do Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (FUNCULTURA) para R\$ 40 milhões; e a expansão das ações do Programa Chapéu de Palha, conforme dados obtidos pelo G1.

Entre as promessas cumpridas por Paulo Henrique Saraiva Câmara em 2018, destaca-se a questão da Segurança Pública. Os ideais de sua gestão foram pautados no investimento nesse setor, considerado uma alternativa para solucionar outras problemáticas que se desenvolviam no estado. No entanto, essa estratégia é questionável, pois se o governo tivesse investido mais intensamente no combate à fome, à pobreza, à miséria e às desigualdades sociais, estaria indiretamente contribuindo para a redução da criminalidade e da insegurança em Pernambuco.

Por fim, é crucial observar a quantidade de promessas relacionadas às políticas sociais. O governo Paulo Câmara optou, ao longo de sua trajetória política, por reproduzir as ações que Eduardo Campos já havia implementado nesse âmbito.

5.1.2 Determinantes Sociais Contextuais de Pernambuco

O primeiro mandato de Paulo Câmara (2015-2018) foi marcado por instabilidades que afetaram o Brasil, resultantes dos rebatimentos da crise de 2008

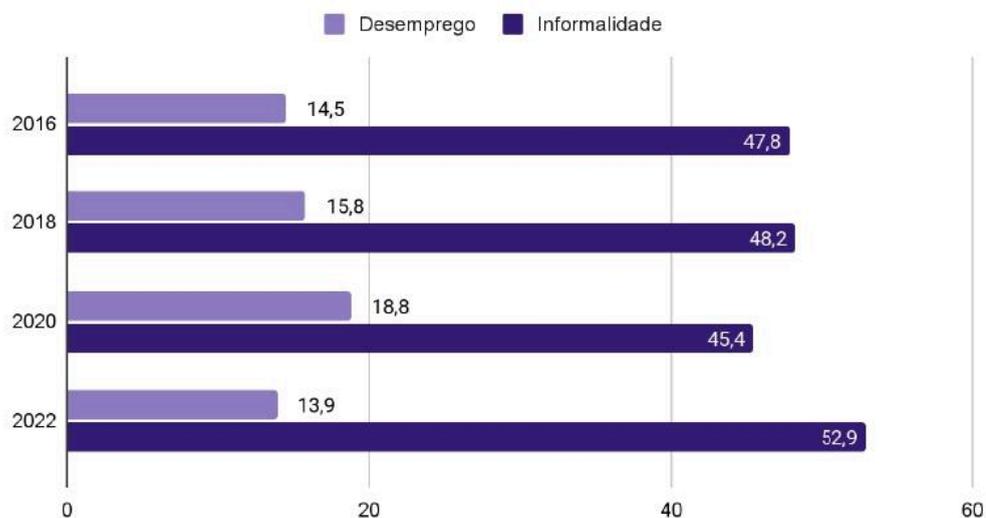
e da nova onda de crise política, econômica e ideológica que emergiu após as jornadas de Junho de 2013. Essas dificuldades tornaram sua gestão uma grande frustração, especialmente para aqueles que esperavam que o estreante na política alcançasse o mesmo sucesso de seu antecessor, Eduardo Campos. As expectativas rapidamente se transformaram em desencanto, uma vez que o novo governador assumiu o Estado em um contexto de recessão nacional. Assim, Pernambuco seguiu a tendência do país, registrando aumento nas taxas de desemprego e queda na economia ao longo de seus quatro anos de mandato.

De acordo com dados divulgados pelo IBGE, em 2016, o Estado de Pernambuco registrou uma taxa de desemprego de 14,5%, representando um aumento de 5% em relação ao ano anterior. Esse cenário de desemprego continuou a se agravar durante a primeira gestão de Paulo Câmara, alcançando índices preocupantes: 17,6% em 2017, 15,8% em 2018 e 18,8% em 2020. Vale ressaltar que esse último índice foi fortemente influenciado pelas medidas adotadas para enfrentar a pandemia da Covid-19.

Até o final do ano de 2022, a taxa de desemprego diminuiu pela primeira vez após cinco anos no Estado. Por outro lado, o índice de informalidade das ocupações foi aproximadamente de 52,9%, sendo equivalente a 1 milhão e 949 mil trabalhadores informais, número que ultrapassou a média nacional de 40%, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2023), como pode-se conferir no gráfico 1.

Gráfico 01 - Taxa de desemprego e de informalidade em Pernambuco entre os anos de 2016 - 2022 (%)

Desemprego e trabalho informal em Pernambuco (%)



Fonte: PNAD Contínua - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2016 - 2022).
Elaboração: Núcleo Arcus, 2024.

Com base nos dados mencionados, observa-se que a precarização do emprego se acentuou, pois, mesmo com a redução do desemprego, houve um aumento do trabalho informal e desprotegido. Isso não resulta em empregos dignos, conforme destacado no plano de Governo do estado. A contrarreforma neoliberal é uma das principais responsáveis por essa situação, e não a pandemia, como alguns argumentam de maneira economicista.

De fato, a pandemia exacerbou uma precarização que já se manifestava desde o Golpe de 2016, quando foram implementadas medidas de contenção de recursos nas áreas de saúde, educação e assistência, além de alterações nas leis trabalhistas que flexibilizaram as relações de trabalho em benefício dos empresários.

A acumulação flexível imposta tornou o trabalho ainda mais precário ao fortalecer a negociação individual entre empregado e empregador dentro da reforma trabalhista, apresentada como um acordo igualitário. O discurso neoliberal do empreendedorismo foi utilizado para promover essa flexibilização, sugerindo que o desempregado poderia se tornar seu próprio chefe. Essa visão nega a "hipossuficiência do trabalhador" e não reconhece sua condição vulnerável e

subordinada, especialmente em relação à informalidade, que se torna uma norma no contexto da acumulação capitalista (Druck, Dutra e Silva, 2019).

No final de sua primeira gestão em 2018, dados da Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE mostraram que 12,9% da população pernambucana vivia em situação de extrema pobreza, com renda inferior a R\$145,00 reais mensais. Além disso, 41,1% da população estava abaixo da linha da pobreza, indicando que quase metade dos pernambucanos recebia entre R\$145,00 e R\$420,00 reais mensais.

Na sua segunda gestão (2019-2022), Paulo Câmara apresentou um novo projeto de governo, que prometia reduzir as disparidades sociais e oferecer uma gestão mais "inclusiva", focando especialmente nas minorias sociais. Contudo, os resultados foram decepcionantes, com a pobreza e o desemprego se agravando, evidenciando a ineficácia das políticas implementadas. Essa situação reforça a crítica de que as promessas não se traduziram em ações concretas que realmente atendessem às necessidades da população mais vulnerável.

Em 2019, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua/IBGE) destacou Pernambuco como o terceiro estado do Brasil com maior concentração de renda, com um índice de Gini de 0,573. A pesquisa revelou que 13% da população, ou cerca de 1,2 milhões de pessoas, viviam com renda mensal inferior a R\$151,00 reais. O percentual de pobreza aumentou, atingindo 41,8%, o que equivale a quatro em cada dez pessoas com renda inferior a R\$436,00 reais mensais.

Além disso, o estudo evidenciou a falta de acesso a serviços básicos: 28,6% da população residia em moradias precárias; 38,8% enfrentavam dificuldades de acesso à educação; 47,1% não tinham acesso à internet; e, alarmantemente, 66,5% não contavam com saneamento básico em suas residências.

O índice de desemprego também cresceu durante a segunda gestão de Paulo Câmara, com taxas de desocupação de 16% em 2019, 17,2% em 2020, 19,9% em 2021, e uma leve recuperação para 13,6% em 2022. Esses dados refletem a profundidade da crise social enfrentada no estado, destacando a ineficácia das políticas públicas implementadas para mitigar as desigualdades e os

problemas estruturais.

De acordo com o IBGE, em números absolutos, a população desocupada - aquela que procurou emprego e não encontrou - foi de 831 mil pessoas em 2021, 25,5% a mais do que no ano anterior. Em entrevista concedida ao JC/PE, Fernanda Estelita, gerente de planejamento e gestão do IBGE em Pernambuco, destacou o avanço da vacinação contra a covid-19 e a flexibilização do distanciamento social ocasionado pela pandemia como alguns dos motivos pelos quais mais pessoas voltaram a procurar trabalho em 2021, após ficarem inativas em 2020. Ainda elenca a hipótese de que, a redução dos valores e beneficiários do Auxílio Emergencial, em 2021, pode ter contribuído para o aumento da taxa dos desocupados. Outro fator contribuinte pode ter sido o fechamento de escolas e a evasão escolar de jovens durante a pandemia. “*Sem acesso a estudo e com dificuldades financeiras, parte deles passou a buscar ocupação para auxiliar nas despesas domésticas*”, disse a gerente.

O empreendedorismo, que já era um ponto destacado no plano de governo anterior de Paulo Câmara, foi reforçado como uma solução, perpetuando a lógica neoliberal que busca promover a autoempregabilidade em vez de oferecer alternativas estruturais para o emprego formal e protegido. Essa abordagem ignora as necessidades reais da população, muitas vezes mergulhada em situações de vulnerabilidade e precariedade (Filgueiras, 2022; Druck; Dutra; Silva, 2019).

O discurso em torno do empreendedorismo, que sugere que o trabalhador pode se tornar seu próprio patrão e que seu sucesso depende exclusivamente de sua força de vontade, ganhou destaque no Brasil após o golpe de 2016. Essa perspectiva se insere em um contexto de crescente fragmentação e desfinanciamento da Seguridade Social, especialmente com a implementação da Reforma Trabalhista em 2017.

A essência da reforma reflete uma confluência entre interesses nacionais e internacionais, representando uma ação classista do capital contra a classe trabalhadora, favorecendo a burguesia. Essa reforma não só enfraqueceu os direitos dos trabalhadores, mas também desafiou o paradigma protetivo que reconhecia a hipossuficiência da classe trabalhadora. A ideia de que direitos ao trabalho digno e protegido poderiam ser objeto de negociação individual entre

patrão e empregado é uma crítica direta à fragilidade das instituições democráticas, que se tornaram mais vulneráveis e fragmentadas.

Esse cenário acentua a precarização do trabalho e a insegurança social, exacerbando a desigualdade e limitando o acesso a condições dignas de emprego. A narrativa do empreendedorismo, ao invés de oferecer soluções reais, muitas vezes ignora a realidade enfrentada por trabalhadores em situações vulneráveis, reforçando a lógica de que a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso é inteiramente individual.

A ideologia do empreendedorismo se tornou uma força material que permeia as práticas sociais contemporâneas, influenciando as ações, serviços, programas e projetos do Estado. Essa lógica empreendedora não apenas busca facilitar o acesso ao mercado de trabalho, mas também redefine as expectativas em relação ao trabalho, muitas vezes à custa da proteção social e dos direitos trabalhistas (Valentim; Peruzzo, 2017).

No ano de 2020 Pernambuco foi considerado o terceiro Estado mais desigual do país, de acordo com a Síntese dos Indicadores Sociais (SIS) divulgado pelo IBGE. Os índices de desigualdade vêm se mostrando através do aumento da população que sobrevive em situação de extrema pobreza, indicador social que tem crescido expressivamente nos últimos anos, agravado ainda mais em decorrência dos determinantes impostos pela Covid-19. Em 2021, Pernambuco bateu recorde nos índices de pobreza e extrema pobreza no Estado, de acordo com pesquisa realizada pelo IBGE, 18,7% (1,8 milhões) da população vive em situação de extrema pobreza, com renda mensal inferior a R\$171,00 reais, sendo o maior percentual de extrema pobreza já registrado em Pernambuco. A pesquisa também aponta que 51% da população pernambucana vivia em situação de pobreza, vivendo com valor inferior a R\$495,00 reais por mês, perfazendo um total de 4,9 milhões de pernambucanos. Ainda, a desigualdade social no estado aumentou, ocupando a terceira maior concentração de renda do Brasil, de 0,579 no índice de Gini (SIS/IBGE, 2021). Além disso, a pesquisa aponta que sem a existência de Programas Sociais ou de Transferência de Renda, o índice de pessoas em situação de extrema pobreza cresceria mais 1,68% e chegaria a taxa de 25,5%, enquanto o percentual da população abaixo da linha da pobreza

corresponderia a 55%, ou seja, mais 04 pontos percentuais a mais de pernambucanos nessa condição.

Ao longo dos dois governos, os planos elaborados pelo partido não lograram mudanças significativas nos índices que refletem as expressões da questão social. Como resultado, a população de Pernambuco se viu cada vez mais empobrecida, enfrentando a fome e a falta de empregos dignos e protegidos. Essa situação demonstra uma falha em atender às necessidades sociais básicas, agravando as desigualdades e a precarização da vida dos cidadãos. Conformou-se a deslegitimação dos direitos da classe trabalhadora a partir do discurso da negociação e conciliação entre capital e o trabalho, que se apresentam sob a lógica de liberdade financeira, mas que não “conseguirá reduzir os efeitos mais dramáticos da crise sobre os trabalhadores e tampouco lhes permitirá uma solução menos prejudicial” (Filgueiras, 2010, p. 27)

5.1.3 Determinantes Econômicos Contextuais de Pernambuco

Após a crise financeira de 2008, a economia global enfrentou um forte recuo, afetando especialmente os países de capitalismo tardio, como o Brasil, que viu um aumento significativo do desemprego, pobreza e fome. Em Pernambuco, a situação não foi diferente. Em 2014, o estado ainda se recuperava dos efeitos da recessão que havia impactado o PIB (Produto Interno Bruto) nacional e estadual.

Em 2012, o PIB pernambucano apresentava uma taxa de crescimento de 3,7%, em 2013 decaiu 0,2%, ficando em 3,5% e em 2014, em 2%, segundo dados do IBGE (2012/2023) e Condepe/Fidem (2011/2014). Isso implicou diretamente no desenvolvimento do Plano de Governo, Pernambuco Avança, que passou por restrições e paralisação das ações previstas e/ou em andamento.

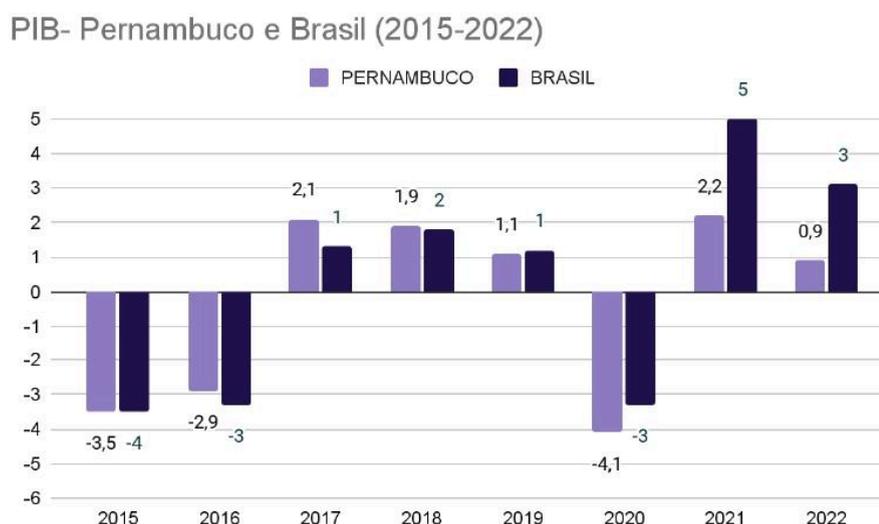
Essa queda progressiva do PIB pernambucano resultou em um agravamento dos índices de desigualdade social, que podem ser medidos pelo aumento da pobreza. A desigualdade é um fenômeno estrutural, intimamente ligado à concentração da riqueza, que é controlada por um pequeno grupo da sociedade. Essa dinâmica de privatização da riqueza gerada coletivamente acentua as disparidades, contribuindo para a marginalização de uma parcela significativa da

população, que enfrenta dificuldades cada vez maiores em acessar oportunidades de emprego, educação e serviços básicos.

Contudo, o Governo do PSB afirmou que as taxas de crescimento da economia pernambucana estavam avançando e superando as taxas referentes ao cenário nacional. O cenário econômico do estado realmente teve uma melhora em relação ao contexto nacional e uma das explicações para esse processo de recuperação econômica foi a desconcentração territorial dos empreendimentos do estado, com atividades relacionadas à cadeia automotiva. Além disso, esse setor se desenvolveu a partir do complexo de biocombustíveis e refinarias de petróleo, as quais representaram 13,9% e 14,8%, respectivamente, do Valor de Transformação Industrial (VTI)²⁰ de Pernambuco, em 2018, segundo a Pesquisa Industrial Anual (PIA) (IBGE, 2020).

Contando com 1,1% de crescimento do PIB pernambucano em 2019, a economia no estado teve o seu melhor percentual pelo segundo ano consecutivo, apesar de ter ficado atrás dos índices nacionais, como é destacado no gráfico 2.

Gráfico 02 - PIB de Pernambuco e do Brasil



Fonte: Sistema de Contas Regionais - Agência CONDEPE/FIDEM; BACEN, 2015-2022
apud Núcleo Arcus, 2024

²⁰ O Valor de Transformação Industrial (VTI): significa a diferença entre o valor bruto da produção industrial e os custos das operações industriais, além de outros gastos com matérias-primas e energia elétrica

Esse desempenho econômico evidenciou a fragilidade da economia pernambucana, uma vez que a perda do poder de compra das famílias, aliada ao aumento da pobreza e do desemprego, comprometeu a capacidade de consumo e investimento no Estado. A expectativa de realização de investimentos privados também foi reduzida, refletindo uma tendência de queda econômica que se intensificou com a chegada da pandemia de Covid-19 em 2020. A crise sanitária exacerbou as vulnerabilidades já existentes, aprofundando os desafios sociais e econômicos enfrentados por Pernambuco.

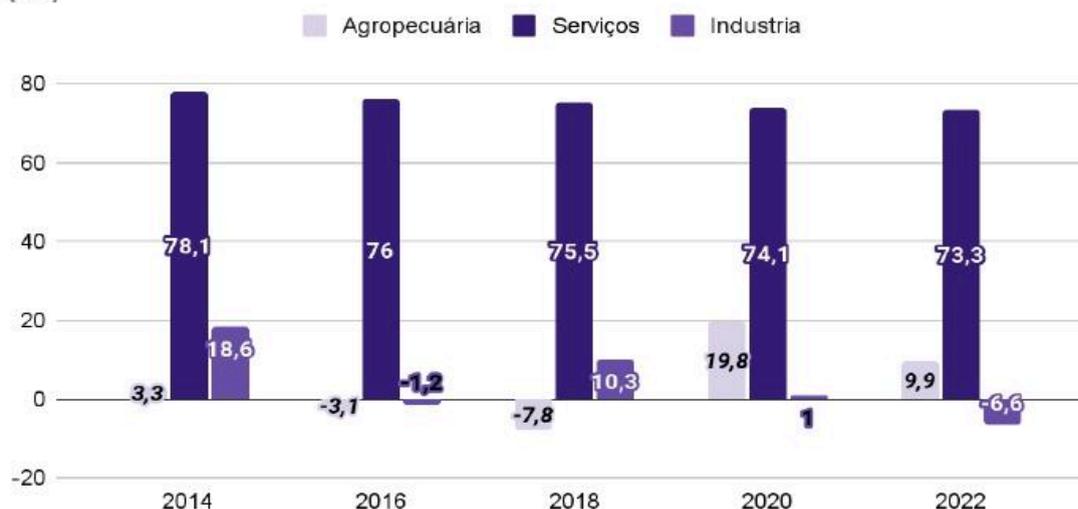
Houve uma queda de -4,1% do PIB pernambucano no primeiro ano da pandemia (2020). No ano seguinte, em 2021, o índice estava em 2,2%. Até o terceiro trimestre de 2022, o PIB de Pernambuco havia crescido aproximadamente 1,1% em comparação aos 3,2% do país. Ainda assim, as previsões de crescimento saíram abaixo da expectativa pernambucana e nacional até o final do ano, sendo de 0,9% e de 3,1%, respectivamente, segundo o Sistema de Contas Regionais (2017-2022). Apesar de lenta, a recuperação econômica de Pernambuco se deu por meio do aumento da circulação da moeda em decorrência do programa emergencial de transferência de renda intitulado Auxílio Emergencial e que substituiu o Programa Bolsa Família, possuindo um valor monetário de 600,00 reais para transferências aos cidadãos inscritos no Cadastro Único e que tinha como principal eixo a recuperação econômica.

O estado pernambucano ocupa o décimo lugar no ranking dos estados mais ricos do país, bem como a décima sétima posição do maior PIB per capita do Brasil. Entre os estados nordestinos, Pernambuco possui o maior PIB per capita, consoante a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem, 2021). No final de 2022, o ritmo de crescimento, apesar de lento, foi baseado na força do setor produtivo e nos setores do comércio, serviços e a agropecuária, como pode-se destacar no gráfico 3, que contribuíram e acionaram a recuperação econômica do estado, mesmo sob uma erosão econômica e o aprofundamento da mesma pela pandemia da Covid 19, em 2020.

Portanto, pode-se afirmar que a economia pernambucana, durante os anos de 2015-2022 do governo de Paulo Câmara (PSB), vivenciou um processo lento e regressivo de sua recuperação econômica.

Gráfico 03 - Atividades econômicas de Pernambuco

Atividades Econômicas em Pernambuco período 2016 - 2022 (%)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem) 2016 - 2022. Elaboração: Núcleo Arcus, 2024

Ainda que o novo projeto de governo pretendesse, em tese, abordar as disparidades sociais, a realidade se complicou em 2020 com a pandemia do coronavírus (Covid-19). O isolamento social, necessário para conter a propagação do vírus, alterou profundamente as dinâmicas de sociabilidade e afetou todas as classes sociais, especialmente as mais vulneráveis. A demora do Governo Federal em adquirir vacinas e iniciar a imunização agravou a situação, expondo as fragilidades do sistema de saúde e aprofundando as desigualdades existentes. As restrições impostas para conter a pandemia resultaram em uma crise econômica acentuada, impactando ainda mais os trabalhadores informais e aqueles que já viviam em situação de pobreza.

Pernambuco, assim como o restante do Brasil e do mundo, atravessou um longo período de isolamento, medo e instabilidade durante a pandemia. Esse cenário exacerbou as expressões da questão social, especialmente entre a população mais pobre e vulnerável, refletindo-se em indicadores sociais que se deterioraram de 2020 a 2021, o período mais crítico da crise sanitária.

Durante os mandatos do governador Paulo Câmara, o governo do PSB não

conseguiu conter o crescimento ou a manutenção das altas taxas de pobreza e desemprego, o que é um fato incontestável. Esses índices não apenas refletem a qualidade da gestão, mas também indicam a direção dos interesses que a gestão priorizou. Embora os setores privados tenham registrado crescimento, a situação revelou um problema estrutural mais profundo: as desigualdades sociais inerentes ao modo de produção capitalista, que foram ainda mais acentuadas pelas condições contextuais impostas pela pandemia e pela condução das políticas públicas, especialmente nas áreas de assistência social e saúde.

5.2 Programa Bolsa Família - principais características

A unificação dos programas de transferência de renda no Brasil representa uma evolução e inovação no âmbito desses programas em implementação no desde 1995. Propõe-se uma maior racionalização e simplificação do acesso da população a esses programas, cujo objetivo central é elevar a efetividade no combate à fome e à pobreza, prioridade social do governo brasileiro desde 2003.

Propõe-se, ainda, garantir maior proteção ao grupo familiar, inclusive com elevação do valor monetário do benefício. Para efetivação dessa proposta é necessário o desenvolvimento de ações compartilhadas entre União, Estados e municípios e a participação da sociedade, o que pode significar um avanço importante no campo das políticas sociais (Fonseca, 2003 *apud* Silva; Lima, 2010).

A pretensão é ter um programa mais justo, racional e eficiente. A unificação, segundo seus formuladores, pode contribuir para uma melhor focalização nas famílias consideradas elegíveis no campo do enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, permitindo também o desenvolvimento sistemático do monitoramento e avaliação do programa.

O processo de unificação dos programas de transferência de renda iniciou-se com a criação do Bolsa Família, em 2003, desenvolvendo-se até 2007, quando foi praticamente concluída a migração dos quatro Programas Federais inicialmente definidos para a unificação (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação).

O Bolsa Família é o maior programa de transferência direta de renda em implementação no Brasil, assumindo a centralidade do Sistema de Proteção Social. Foi instituído pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Idealizado enquanto uma política intersetorial para unificação de programas de transferência de renda, situa-se no âmbito da Estratégia Fome Zero, orientando-se pelos seguintes objetivos:

- a) combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos — saúde, educação, assistência social e segurança alimentar;
- b) promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (MDS, 2006).

Criado em 2003, foi implementado em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal desde 2006, cuja proposta, como mencionamos no capítulo anterior, é a unificação dos inúmeros programas de transferência de renda criados no Brasil por iniciativa de governos municipais, estaduais e do governo federal.

A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os três entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa, mediante assinatura de um Termo de Adesão, pelo qual o município se compromete a instituir um comitê ou conselho local de controle social e a indicar o gestor municipal do Programa.

No caso brasileiro e em várias experiências da América Latina, os programas de transferência de renda são focalizados em segmentos pobres da população e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho (Silva, 2010).

O Programa Bolsa Família possui três eixos principais: Transferência de Renda, Condicionalidades e Programas Complementares. O primeiro eixo promove o alívio imediato da pobreza; o segundo reforça o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência; e o último eixo, objetiva o

desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Em relação à educação, a principal condicionalidade é a exigência de matrícula e frequência escolar, que varia de acordo com a idade: na faixa dos seis a quinze anos, deve ser, no mínimo, de 85%, e na faixa de 16 a 17 anos, de 75% de carga horária. No campo da saúde, destaca-se o cumprimento de medidas básicas, como a vacinação de crianças e pré-natal de mulheres grávidas. Além disso, pode atuar no âmbito trabalhista, com condicionalidades relativas à realização de capacitação profissional visando à inserção no mercado de trabalho.

Enquanto programas focalizados na pobreza e condicionados ao cumprimento de determinadas exigências, três pressupostos os orientam: a) a transferência monetária direcionada a famílias pobres possibilita a complementação de renda dessas famílias permitindo a retirada de crianças e adolescentes da rua e de trabalhos precoces e penosos, para encaminhá-los à escola, o que contribui para interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; b) a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes (educação, saúde e assistência), direcionados a famílias pobres, constitui-se numa política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas; c) as condicionalidades são consideradas contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar visando certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representando o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar sua autonomia e inclusão social sustentável.

Apesar de ser um programa de abrangência nacional, seus números mais expressivos encontram-se na região Nordeste do Brasil. Dados do Ministério da Cidadania indicam que, no ano de 2020, cerca de 6,7 milhões de famílias (ou 50,75%) são desta região. O Ceará é o terceiro estado do Nordeste com maior número de beneficiários do programa, segundo o Governo Federal. Ao todo, 1,49 milhão de famílias foram assistidas, superado apenas pelos estados da Bahia (2,56 milhões) e Pernambuco (1,67 milhão) na região.

Além de garantir renda para as famílias em situação de pobreza, o programa busca integrar políticas públicas, fortalecendo o acesso das famílias a direitos básicos como saúde, educação e assistência social. As diretrizes do programa

buscam promover a dignidade e a cidadania das famílias por meio da atuação em ações complementares, através da articulação com outras políticas para a superação da pobreza e transformação social, tais como esporte, ciência e trabalho (MDS, 2023).

Com base nos dados coletados durante o desenvolvimento deste estudo, é possível afirmar que o Programa Bolsa Família se originou a partir do reconhecimento da responsabilidade do Estado frente ao contínuo aumento dos índices de pobreza e insegurança alimentar. Essa compreensão fica nítida por meio dos objetivos do programa, que são o combate à fome, à pobreza extrema e à desigualdade social. Assim, a população que é impactada cotidianamente por esses fenômenos passaria a ter melhor qualidade de vida.

O Bolsa Família, enquanto o maior programa brasileiro de transferência de renda, é considerado, no contexto da Política de Assistência Social, um mecanismo central para a intervenção dessa política, situando-se no âmbito da proteção social básica, por independe de contribuição prévia e por se direcionar à população-alvo da Política de Assistência Social, tendo nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) a porta de entrada e o espaço de acolhimento e atendimento das famílias beneficiárias.

Contudo, é preciso ressaltar as complexidades que envolvem o discurso, a ação e a prática em torno do Programa Bolsa Família e sua relação com a população a qual se destina, sobretudo no que diz respeito à efetivação dos objetivos propostos para o programa e ao seu caráter enquanto componente da política de assistência social que visa enfrentar a situação da pobreza extrema no Estado. As problemáticas da insegurança alimentar, pobreza e desigualdade social devem ser compreendidas como expressões da questão social, estruturantes do modo de produção capitalista. Assim, o poder público poderia, a partir da articulação com outras políticas sociais, responder de forma satisfatória às demandas da população, com o intuito de alcançar a universalização dos direitos sociais e da cidadania plena, mas esse não é o caso.

Para a elaboração do processo de avaliação política, foi realizado um levantamento abrangente de referências e leituras direcionadas aos temas pertinentes ao objeto da pesquisa, bem como das obras dos autores que

fundamentaram teoricamente o estudo. A principal referência para este estudo foi o Projeto de pesquisa “*Avaliação Política dos Programas de Enfrentamento à Questão Social em Pernambuco sob determinações contextuais do Golpe de 2016*”, fomentado pelo CNPq e elaborado e executado pela Professora Dr^a Ana Cristina Brito Arcoverde, coordenadora e pesquisadora do grupo ARCUS/UFPE (Ações em Redes Coordenadas no Universo Social, que também orientou este trabalho. Do projeto citado, procedeu-se à estruturação e sistematização dos discursos em três núcleos temáticos: i. Núcleo Ideológico, que abrange os pressupostos teóricos, concepções, teorias, visões de mundo social e a perspectiva ou direção da proposta de sociedade apresentada; ii. Núcleo Político, que reúne elementos relacionados à tomada de decisão, interesses em jogo ou dinâmicas políticas que transformam fenômenos reais em aparências, moldando o Programa; e iii. Núcleo Axiológico, que se refere ao conjunto de crenças, promessas, motivações, valores e princípios que sustentam e legitimam o objeto e as escolhas políticas (Arcoverde, 2020, p. 4).

Assim, foi realizada a análise de documentos primários e oficiais do Programa, além de levantamentos estatísticos em fontes específicas, como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio). O tratamento desses dados foi contextualizado em relação aos impactos das determinações sociais, políticas e econômicas do Brasil e de Pernambuco após o golpe de 2016, permitindo desvendar os fundamentos, diretrizes e valores dos discursos políticos contidos nos documentos oficiais do PBF e submetê-los a uma análise aprofundada. Teve-se como base os documentos oficiais dispostos no **quadro 01** abaixo:

QUADRO 01 - Documentos oficiais do Programa Bolsa Família

Numeração	Documentos	Tipo de Documento	Data de Publicação
01	Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que cria o Programa Bolsa Família.	Legislação.	20 de outubro de 2003.
02	Lei Nº 10.835/2004, que institui o Programa de renda básica de cidadania e dá outras providências.	Legislação que antecede a instituição do Programa Bolsa Família. Disponível	08 de janeiro de 2004.

		em: L10835 (planalto.gov.br)	
03	Lei Nº 10.836/2004, cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.	Legislação que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: L10836 (planalto.gov.br)	09 de janeiro de 2004.
04	Decreto Nº 5.209/2004, regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	Decreto que regulamenta a lei do Bolsa Família. Disponível em: D5209 (planalto.gov.br)	17 de setembro de 2004.
05	Medida Provisória Nº 1.061/2021, institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências.	MP que posteriormente foi convertida em Lei. Disponível em: mpv1061 (planalto.gov.br)	09 de agosto de 2021.
06	Decreto Nº 10.852/2021, regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.	Decreto disponível em: D10852 (planalto.gov.br)	08 de novembro de 2021.
07	Lei Nº 14.284/2021, institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742/1993, revoga a Lei nº 10.836/2004.	Legislação que institui o Programa Auxílio Brasil. Disponível em: L14284 (planalto.gov.br)	29 de dezembro de 2021.
08	Decreto Nº 11.013/2022, altera o Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021, que regulamenta o Programa Auxílio Brasil.	Decreto disponível em: D11013 (planalto.gov.br)	29 de março de 2022.

Fonte: MDS, gov. Elaboração: ARCUS (2024).

A partir da análise do quadro 01, desvelou-se por meio das categorias fundamentos, as diretrizes e os valores (Arcoverde, 2020) contidos e que constituem os pressupostos do Programa Bolsa Família. A análise de conteúdo realizada trata-se de uma técnica metodológica que pode ser usada na aplicação em discursos diversos e em diferentes modos de comunicação (Bardin apud Câmara, 2013). Dessa forma, destrinchamos os eixos ideológicos, políticas e axiológicos do programa, os quais permitiram sistematizar os discursos explícitos e implícitos presentes nos documentos.

Quadro 02 - Fundamentos, Diretrizes e Valores do Programa Bolsa Família

Fundamentos	Diretrizes	Valores
Pobreza extrema	Transferência de renda	Proteção e inclusão social
Insegurança alimentar	Articulação com outras políticas	Intersetorialidade
Desigualdade	Promoção de renda mínima	Combate à fome

Fonte: Documentos do Programa Bolsa Família. Elaboração: ARCUS, 2024.

As categorias representam as intencionalidades explícitas e implícitas presentes no conteúdo do Programa. A seguir, será realizada uma análise de cada categoria, que buscou desvelar a real intencionalidade e razão de existência do Programa, considerando, também, os determinantes sociais, econômicos e políticos que impactaram os governos do Estado e ao Programa em si.

5.2.1 Fundamentos do Programa Bolsa Família

O fundamento de algo é a base ou o princípio que regula ou dá uma causa à sua origem. Ou, na visão de Michaelis (2023), é tudo aquilo que confere a alguma coisa a sua existência ou a sua razão de ser, e diz respeito às concepções que alicerçam o Programa. Dessa forma, os fundamentos do Programa também se articulam com o Projeto Social e Político do governo vigente, apresentando rebatimentos na vida da população a que a política social se destina; também revelam o conteúdo do discurso que permeia a elaboração e execução do referido programa. Para Bucci (1997, p. 90/91), tais aspectos podem ser mediados ou dependentes da existência de outros fatores que os permitam existir, como o marco dos direitos sociais que justificam legalmente a existência das políticas sociais.

Quadro 03 - Fundamentos do Programa Bolsa Família

Fundamentos	Concepções extraídas
Pobreza extrema	<p>O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de extrema pobreza e pobreza (Apresentação do Programa Bolsa Família no site da FGV).</p> <p>Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que</p>

	<p>venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:</p> <p>III - Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;</p> <p>IV - Combater a pobreza;</p> <p>(Decreto Nº 5.209/2004).</p>
Insegurança alimentar	<p>O Programa Bolsa Família integra a Fome Zero, que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome (Apresentação do Programa Bolsa Família no site da FGV).</p> <p>Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:</p> <p>II - Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;</p> <p>(Decreto Nº 5.209/2004).</p>
Desigualdade	<p>O Programa promove a inclusão social e combate à pobreza por meio de transferência de renda condicionada, promovendo o acesso a direitos sociais básicos. A iniciativa visa romper o ciclo intergeracional da pobreza e contribuir para a superação da situação de vulnerabilidade das famílias beneficiadas (Apresentação do Programa Bolsa Família pela Secretaria de Comunicação Social, gov, 2024).</p> <p>Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:</p> <p>I - Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;</p>

Fonte: Documentos do PBF. Elaboração: ARCUS, 2024.

Uma vez identificado os três principais fundamentos do Programa, desvelou-se, em termos gerais, que os fundamentos do Bolsa Família compreendem três concepções, que são também expressões da questão social: a

primeira é a concepção de pobreza, a segunda, de insegurança alimentar, e a terceira, de desigualdade.

Como podemos analisar, a questão da pobreza assume centralidade no Programa de transferência de renda. Nos documentos oficiais do PBF não há nenhuma referência à pobreza enquanto um fenômeno complexo e multidimensional, apenas é citado no Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, em seu capítulo II - Das normas de organização e funcionamento do Programa Bolsa Família, Seção I - Da seleção de famílias beneficiárias, Art. 18 que o Programa será destinado às famílias que se encaixem na renda per capita no valor estimado por eles, inicialmente R\$50,00 e R\$100,00 reais²¹, e que essas famílias seriam selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais, mas não cita quais são eles:

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$100,00 reais e R\$50,00 reais, respectivamente.

§ 1º As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastro Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º O conjunto de indicadores de que trata o § 1º será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastro Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos.

Durante a leitura sistemática e a análise dos documentos e dos critérios para ser beneficiário, a pobreza é dimensionada somente pelo critério da renda declarada, variável insuficiente para captar a complexidade, o caráter estrutural e multidimensional desse fenômeno. Além de esses valores, $\frac{1}{2}$ ou $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente, restringirem o número de famílias para inclusão no Programa Bolsa Família, essa classificação é difícil de ser explicada e compreendida pelas

²¹ Esses valores foram fixados com a criação do Bolsa Família, em 2003, para inclusão de famílias extremamente pobres e pobres, sendo reajustados, posteriormente, para R\$60,00 e R\$120,00 reais, e depois para R\$70,00 e R\$140,00 reais.

famílias. É necessário considerar que esse critério termina restringindo a inclusão de maneira extremamente seletiva, quase que exclusivamente para famílias inseridas no mercado informal de trabalho, por não exigir comprovação de renda, ficando preteridas as famílias com trabalhadores do setor formal, mesmo com baixo salário, por não poderem omitir a renda recebida.

Como mencionamos no capítulo anterior, existem diferentes concepções de pobreza, orientadas por diferentes valores, que fundamentam a formulação e o desenvolvimento de políticas, programas e ações para intervenção social. A referência adotada neste estudo é orientada pela concepção de pobreza enquanto fenômeno complexo e multidimensional, com destaque para a sua determinação estrutural. Assim, a pobreza é concebida para além da insuficiência de renda; “é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; significa o não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna, é não a participação social e política” (Silva, 2010, p. 22).

Por tratar a pobreza como um fenômeno dimensionado pelo critério da renda, as ações imediatas do Programa respondem de maneira paliativa, tendo em vista que, com o desenvolvimento das relações sociais de produção, a pobreza tornou-se estrutural, e depende de uma transformação estrutural do Projeto Societário vigente para que possa ser erradicada e assim, talvez, seja promovida justiça e equidade para todos. O número de usuários atendidos pelo critério renda e indicadores de $\frac{1}{2}$ e $\frac{1}{4}$ do salário mínimo deixa de fora um quantitativo significativo de 700 mil pobres e extremamente pobres, inclusive quem trabalha a um salário mínimo de R\$1.412,00 reais ou a menor, ou quem vive do trabalho informal sem renda fixa (G1, 2024).

Sobre a concepção de desigualdade trabalhada pelo Programa, fica subentendido que esta pode ser resolvida através da transferência monetária:

O Programa promove a inclusão social e combate à pobreza por meio de transferência de renda condicionada, promovendo o acesso a direitos sociais básicos. A iniciativa visa romper o ciclo intergeracional da pobreza e contribuir para a superação da situação de vulnerabilidade das famílias beneficiadas (Apresentação do Programa Bolsa Família pela Secretaria de Comunicação Social, gov, 2024).

A pobreza, no Brasil, decorre, em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade, marcado pela profunda concentração de renda. Como o Programa não menciona nenhuma realização de projeto ou lei que possa reverter esse quadro concentracional, “acabar” com a desigualdade é uma tarefa incompatível com o processo de acumulação gerado nas formações sociais capitalistas. O Programa ainda entende que, com a transferência de renda, é possível promover a inclusão social, pois essa promove o acesso a direitos sociais básicos.

Volto a dizer, o Projeto Societário vigente, baseado na exploração, é estruturalmente excludente (Marx, 1980). Sposati (1999), nos diz que a exclusão não é um fenômeno novo. Decorre do processo de acumulação capitalista, apresentando caráter estrutural com agravamentos cíclicos, portanto, é característico da sociedade capitalista incluir e excluir.

No desenvolvimento da Política Social brasileira, tem-se um conjunto amplo e variado, mas descontínuo e insuficiente, de programas sociais direcionados a segmentos empobrecidos da população (Silva, 2010). Essas medidas de intervenção não são configuradas como uma estratégia de caráter global para o enfrentamento da pobreza no país (Draibe, 1995).

O mesmo se aplica ao estado de Pernambuco. No site da Secretaria de Assistência Social, Combate à Fome e Políticas sobre Drogas, é informado que o enfrentamento à pobreza pelo estado pode ser realizado por meio dos benefícios, programas e serviços ofertados. Os benefícios assistenciais integram a Política de Assistência Social e se configuram como direito do cidadão e dever do Estado. São prestados de forma articulada à inclusão dos beneficiários e de suas famílias nos serviços socioassistenciais e em outras políticas setoriais.

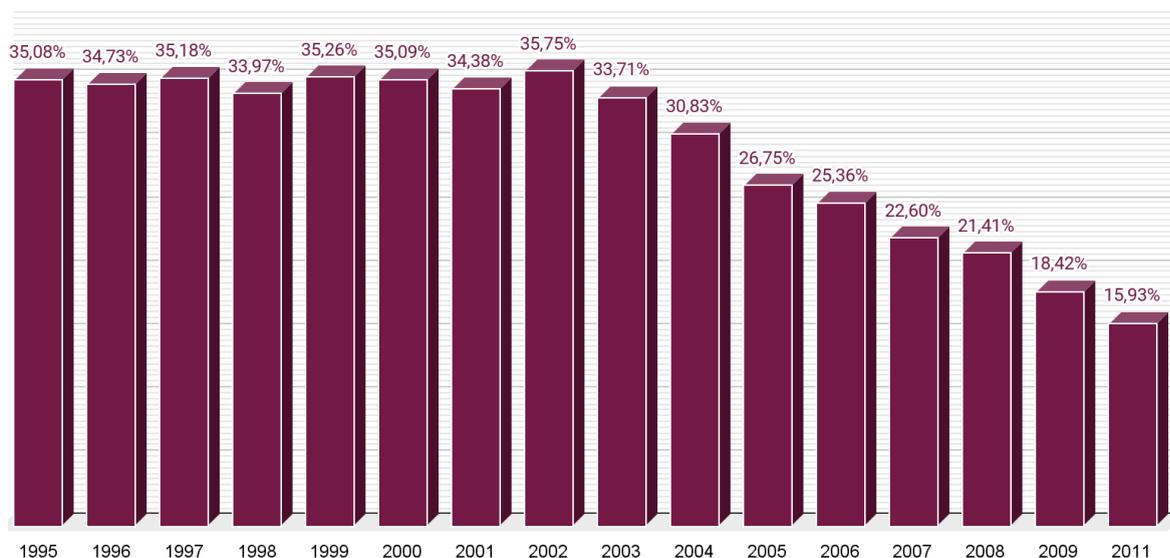
Os benefícios se dividem em duas modalidades direcionadas a públicos específicos: os Benefícios Eventuais e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Entre os programas socioassistenciais instituídos pelo Governo do Estado e pela União, destacam-se: Pernambuco no Batente, Vida Nova, SUAS/RH e Todos com a Nota Solidário. A nível federal, temos o Bolsa Família, Acessuas, CapacitaSUAS, PETI, Programa Criança Feliz e as Cozinhas Comunitárias. Quanto aos serviços, estes são variados e se dividem entre os de Proteção Social Básica e Especial de média e alta complexidade. Uma pesquisa do IBGE (2021) apontou que os

programas sociais fizeram a extrema pobreza recuar no estado, que, comparado a 2019, registrou uma queda de 1,8% no nível de extrema pobreza em 2020.

No Brasil, o que se tem é um vasto contingente populacional que sempre esteve à margem da sociedade, que nunca teve acesso ao trabalho formal e nem participou da sociabilidade ordinária. Essa exclusão é uma condição estrutural que afeta gerações. Discutir a exclusão social no Brasil implica reconhecer uma “perda virtual de uma condição nunca alcançada” (Sposati, 1999, p. 133). Segundo Kowarick (1999), trata-se de uma sociedade extremamente marginalizadora do ponto de vista econômico e social, que resulta em um grande número de trabalhadores autônomos ou assalariados com rendimentos muito baixos, levando-os a uma vida precária e desprotegida, sendo considerados potencialmente perigosos.

Diante disso, um dos aspectos considerados problemáticos no Bolsa Família é a classificação das famílias em extremamente pobres e em pobres que é feita pela adoção de valores monetários referentes às rendas *per capita* familiares, respectivamente, fixados em R\$70,00 reais e R\$140,00 reais. Mesmo tendo ocorrido algumas atualizações, esses valores permanecem muito baixos para permitir a inclusão de contingentes significativos de famílias que vivenciam situação de pobreza.

Dados do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) reforçam que a taxa de pobreza no Brasil, que se mantinha estável na casa dos 34% na segunda metade dos anos 1990, apresentou uma drástica queda a partir de 2004.

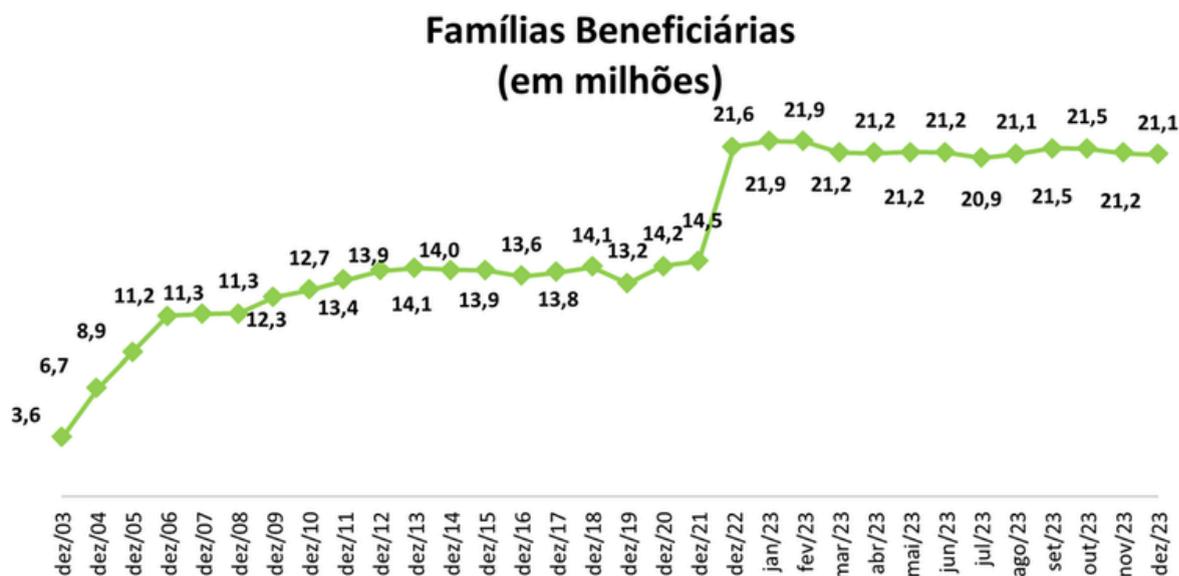
Gráfico 04 - Pobreza no Brasil (1995-2011)

Fonte: Ipea. Elaboração: autoral (2024)

Os dados condizem com outros estudos, como o do Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), que, em 2014, em publicação de relatório, informa que, por meio do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), entre 2006 e 2012, foi registrado queda na fatia da população próxima à pobreza multidimensional, que passou de 11,2% para 7,4%. A proporção de pessoas em situação de pobreza multidimensional severa passou de 0,7% para 0,5%.

Outro estudo, desta vez realizado pela OIT (Organização Internacional do Trabalho), mostra a contribuição da Assistência Social no Brasil para a redução da pobreza e a promoção da justiça social no País. Dentro da Assistência, os programas permitiram a extensão da proteção social de pouco menos de 5 milhões de famílias em 2001 para 13,3 milhões de famílias em 2011, com a redução da proporção da população brasileira vivendo em situação de indigência.

Um exemplo dos benefícios citados foi o Programa Bolsa Família, que custou aproximadamente 0,5% do PIB em 2013. De acordo com o estudo “Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome”, publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014), um dos mais significativos impactos do PBF foi a retirada de 22 milhões de pessoas da extrema pobreza, embora existam desafios para a superação da pobreza e construção da cidadania social.

Gráfico 05 - Evolução do número de famílias atendidas pelo PBF ao longo dos anos

Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2023

A retirada de 22 milhões de pessoas da extrema pobreza é referente à larga expansão do Programa. O primeiro pagamento do Bolsa Família foi realizado em outubro de 2003 e contemplou 1,15 milhão de famílias a partir do repasse de R\$84,74 milhões de reais. Cada família recebeu, em média, R\$73,67 reais (agência gov, 2023).

Com base no gráfico acima, conseguimos verificar que, ao longo do tempo, o programa cresceu. No início de 2014, mais de 14 milhões de famílias brasileiras já eram atendidas, e o investimento ultrapassava a marca de R\$2 bilhões. Naquele ano, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) anunciou a saída do Brasil do mapa da fome (agência gov, 2023).

Ainda, o 5º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) mostrou que o Brasil avançou no cumprimento das metas estabelecidas em 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU). Um dos avanços citados foi a redução da pobreza extrema: o Brasil foi além da meta de reduzir a fome e a miséria pela metade até 2015, reduzindo a pobreza a ¼ desse nível em 2012. O nível da pobreza extrema atingiu 3,6%, mais de 10 pontos percentuais a menos do que em 1990.

Com base em dados mais recentes, um estudo publicado pelo Ipea em 2017 mostra que mais de 3,4 milhões de pessoas haviam deixado a pobreza extrema por causa do Bolsa Família, e 3,2 milhões passaram acima da linha de pobreza. Mas, ainda assim, os pesquisadores alertavam que 64% dos beneficiários continuavam em situação de extrema pobreza, um resultado do baixo valor do benefício - que em 2017, era em média de R\$180,00 reais e no ano de 2021, passados 4 anos da pesquisa, ainda estava em R\$190,00 reais (BBC News Brasil, 2021).

Esses estudos evidenciaram uma significativa e contínua diminuição da pobreza e da desigualdade no país desde 2001. Barros *et al* (*apud* Silva, 2010) indicaram que o Índice de Gini, uma das medidas de desigualdade mais utilizadas em todo o mundo, registrou declínio de 4,6% no Brasil, passando de 0,594 em 2001 para 0,566 em 2005, representando o maior declínio da desigualdade que o país havia enfrentado nos últimos 30 anos. Além disso, identificou-se que, de 2001 a 2005, a renda anual do Brasil cresceu apenas 0,9%, beneficiando mais a população pobre. Durante o mesmo período, o índice de crescimento da renda dos 10% e dos 20% mais ricos da população foi negativo (-0,3% e -0,1%, respectivamente), enquanto o crescimento da renda dos 10% mais pobres foi de 8% ao ano, contribuindo para o declínio do Índice de Gini. Diante disso, esse estudo verificou que, pela primeira vez no Brasil, a pobreza é reduzida em decorrência, principalmente, da redução da desigualdade.

De forma geral, de acordo com um estudo realizado pela BBC News em 2021, o Bolsa Família conseguiu, em seus 18 anos de história, reduzir a pobreza e a pobreza extrema, diminuir a mortalidade infantil, aumentar a participação escolar feminina, reduzir a desigualdade regional do país e melhorar indicadores de insegurança alimentar entre os mais pobres.

Além da pobreza e da desigualdade, outro fundamento do Programa que se destaca é a proposta da segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias, entendendo esse conceito como a realização do direito de todas as pessoas ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente (Cedeplar/UFMG, 2007, p.4). No entanto, os documentos oficiais do Programa deixam implícitos que esse quadro de insegurança alimentar pode ser resolvido com a transferência direta de renda.

Um aspecto inicial a ser considerado é a utilização dos recursos recebidos do Bolsa Família (BF), destacando-se que a maior proporção destes é destinada ao consumo de alimentos, seguida de itens de educação e vestuário infantil (Cedeplar/UFMG, 2007).

Ainda de acordo com o Cedeplar/UFMG, os titulares declararam que, após o recebimento do Bolsa Família, aumentou o consumo de alimentos nas famílias, embora tenham sido verificadas mudanças diferenciadas em cada região, com variação conforme os hábitos alimentares. Nesse sentido, o estudo concluiu que as mudanças na alimentação das famílias, a partir do recebimento do benefício do BF, acompanharam a tendência nacional identificada por pesquisas de orçamento familiar realizadas pelo IBGE, no que se refere ao aumento do consumo de proteínas de origem animal, leite e seus derivados, além do aumento no consumo de biscoitos, óleos e gorduras, açúcares e alimentos industrializados, com um aumento em menor proporção no consumo de vegetais e hortaliças. Portanto, no geral, a dieta das famílias mostrou que alimentos de maior densidade calórica e menor valor nutritivo prevaleceram no consumo, contribuindo para o aumento do excesso de peso e da obesidade, favorecendo doenças provocadas por essa distorção alimentar.

Por fim, o estudo realizado pelo Cedeplar concluiu que, mesmo tendo ocorrido aumento na quantidade e na variedade dos alimentos a partir do recebimento do benefício, a situação da Escala de Insegurança Alimentar ainda é alta. Considera-se que, apesar da importância do Programa do ponto de vista das políticas públicas por melhorar as condições de vida das famílias, o Programa, por si só, não garante índices satisfatórios de segurança alimentar, em razão do nível de pobreza estrutural mais amplo das famílias beneficiárias. Isso ocorre porque a situação da pobreza estrutural e severa limita as famílias no acesso a bens públicos básicos, como esgoto e atendimento à saúde, que interferem diretamente nas taxas de insegurança alimentar, sendo, portanto, necessárias outras políticas públicas.

A partir dessas informações, o estudo concluiu que o Bolsa Família está transferindo uma parcela expressiva da população brasileira para a área da segurança alimentar. No entanto, isso ocorre na proporção em que se eleva o valor

monetário recebido, de modo que um expressivo contingente de famílias pobres ainda convive com a condição de insegurança alimentar.

Fazendo um breve recorte no Estado de Pernambuco, mais precisamente na capital, o número de beneficiários do Programa na cidade do Recife apresentou queda de 2014 até 2019, como podemos verificar no **gráfico 06** abaixo.

Gráfico 06 - Beneficiários do Bolsa Família na cidade do Recife



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração autoral, 2024.

Essa drástica redução do número de beneficiários do Programa pode ser explicada pela própria execução do Programa, que prevê a entrada e a saída de diversos beneficiários ao longo dos meses, por meio da propagação de boas práticas que incentivam a participação no mercado de trabalho, garantindo uma renda maior às famílias. Também há a exclusão de famílias devido à falta de atualização das informações cadastrais ou ao descumprimento de compromissos nas áreas de educação e saúde, o que pode levar ao cancelamento do benefício.

Outro motivo é a intensificação dos ideais neoliberais e a desresponsabilização do Estado, além do desprezo pelo padrão constitucional da Seguridade Social e das políticas sociais. Isso gerou um impacto pífio em termos de aumento da capacidade de implementação de políticas públicas, tornando-as cada vez mais restritivas e seletivas, destinadas particularmente aos estratos

populacionais em situação de maior risco e vulnerabilidade social. Dessa forma, ocorre a seletividade e focalização do benefício para um número cada vez menor de famílias.

O aumento dos beneficiários a partir de 2020 é característico da pandemia de Covid-19. Medidas de transferência de renda foram vistas como uma estratégia epidemiológica efetiva, considerando o contexto pandêmico e seus múltiplos e sistêmicos efeitos. Diante desse cenário, foi apresentado ao país o Auxílio Brasil, também conhecido como “Novo Bolsa Família”, criado pelo Governo Federal em 10 de agosto de 2021, por meio de Medida Provisória 1.061/2021.

Conforme as diversas normativas publicadas, o Auxílio Emergencial era destinado a pessoas maiores de 18 anos com renda de até meio salário mínimo *per capita* ou renda familiar de até três salários mínimos, limitado a duas parcelas por família. Mulheres que eram provedoras de famílias monoparentais podiam receber duas parcelas do auxílio. Aqueles que já recebiam o Bolsa Família não podiam acumular outros benefícios previdenciários ou assistenciais. Análises do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) revelaram que 10,6 milhões de brasileiros (5% da população) não tinham renda e dependiam exclusivamente do Auxílio Emergencial, sendo que 67% deles eram negros.

Ao estabelecer a elegibilidade de certos grupos sociais, é crucial considerar a diversidade das condições de vida e a inserção dos trabalhadores no mercado. A precariedade em habitação, saneamento, infraestrutura e transporte resultou em isolamento físico, complicando a aplicação das medidas durante a pandemia, em meio aos protocolos sanitários.

O Bolsa Família sugere que ações emergenciais devem ser integradas a políticas estruturais, com a colaboração de diferentes níveis de governo e da sociedade civil, além de condicionalidades, algo que não ocorreu com o Auxílio Emergencial. A política de saúde durante a crise sanitária da Covid-19 não foi diretamente vinculada ao auxílio. Por exemplo, a falta de testes gratuitos para a detecção do vírus e a ausência de diretrizes específicas no âmbito da Estratégia de Saúde da Família (ESF) podem ter dificultado a inserção e a permanência dos trabalhadores no mercado, problema que se agravou com o atraso na imunização e sua desvinculação do recebimento do auxílio.

Acerca da redução da desigualdade, o Programa Bolsa Família foi responsável por 14,8% da diminuição da desigualdade regional no Brasil entre 1995 e 2006, conforme constatou um estudo produzido pelo Ipea, publicado em 2013. Esse papel redutor se deve ao maior número de beneficiários nas regiões Norte e Nordeste, as mais pobres do país.

Durante a primeira gestão do governo de Paulo Henrique Saraiva Câmara (2015-2018), a Síntese de Indicadores Sociais (SIS), divulgada pelo IBGE, registrou que 12,9% da população pernambucana vivia em situação de extrema pobreza, com renda inferior a R\$145,00 reais mensais.

No ano de 2022, devido a uma situação pandêmica que provocou uma queda na qualidade de vida da população, a pobreza e a extrema pobreza atingiram recordes em Pernambuco. Ao todo, cerca de 1,8 milhão de pessoas viviam com menos de R\$171,00 reais por mês, valor utilizado para definir a linha de extrema pobreza (G1, Pernambuco).

Ainda, a pesquisa aponta que 51% da população vive com menos de R\$495,00 reais por mês, valor que define a linha de pobreza. Além disso, ressalta que esses dados seriam piores sem os programas de transferência de renda. Sem a atuação desses programas, 25,5% da população de Pernambuco viveria na extrema pobreza e 55% estariam abaixo da linha de pobreza no Estado.

Finalmente, é importante registrar que os estudos evidenciam que os programas de transferência de renda vêm contribuindo, no Brasil, para a redução dos índices de desigualdade e pobreza, como vimos nos dados supracitados, principalmente para a diminuição da pobreza extrema, aliviando as privações de vida das famílias beneficiárias. Contudo, devido ao fato de a pobreza ser uma condição estrutural, socialmente produzida e mantida pela manutenção do modo de produção capitalista, essas mudanças são paliativas e insuficientes para erradicar a pobreza de forma estrutural. Basta uma mudança no curso da economia e o surgimento de crises que perpetuam o ciclo do capital para que todo o progresso alcançado comece a retroceder.

5.2.2 Diretrizes do Programa Bolsa Família

De acordo com Michaelis (2023), diretriz pode ser entendida como “linha segundo a qual se traça um plano de qualquer caminho” e ainda, “linhas gerais que orientam um projeto”. Ou seja, as diretrizes orientam o curso da ação de algo. No caso de um programa social público, as suas diretrizes tendem a ser preestabelecidas. Conforme Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 9 *apud* Arcoverde, 2020), é por meio da análise realizada na avaliação política que é possível desvelar de onde tais diretrizes surgiram e quais discursos, sejam eles implícitos ou explícitos, correspondem aos caminhos que a política irá traçar para sua efetivação. Essas orientações guiarão as ações da política social em questão.

Apreendemos três diretrizes que mais se destacam nos documentos oficiais do Programa, que se encontram dispostas no quadro abaixo:

Quadro 04 - Diretrizes do Programa Bolsa Família

Diretrizes	Concepções extraídas
Transferência de renda	Art. 1º - Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades (Lei nº 10.836/2004).
Articulação com outras políticas	<p>Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 (Lei nº 10.836/2004).</p> <p>Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência</p>

	<p>escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. Parágrafo único.</p> <p>O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do art. 2º considerará setenta e cinco por cento de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007).</p> <p>Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008) (Lei nº 10.836/2004).</p> <p>Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:</p> <p>I - Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; (Decreto Nº 5.209/2004)</p>
Promoção de renda mínima	<p>A diretriz que orienta o PBF é a busca pela promoção de uma renda mínima para aliviar de imediato a situação de pobreza extrema, possibilitando o acesso das famílias a direitos básicos, para então desenvolver a capacidade de superar a situação em que se encontram e consequentemente melhorar a qualidade de vida (Cartilha Bolsa Família). Disponível em: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME</p>

Fonte: Documentos oficiais do PBF. Elaboração: ARCUS, 2024

Dentre as diretrizes mencionadas, a transferência de renda e a promoção da renda mínima atuam interligadas. A transferência direta de uma renda mínima está articulada com os objetivos de combater a fome, a pobreza extrema e a desigualdade de forma “imediate”.

Essas diretrizes são, assim compreendidas pelo Programa, como:

[...] a busca pela promoção de uma renda mínima para aliviar de imediato a situação de pobreza extrema, possibilitando o acesso das famílias a direitos básicos, para então desenvolver a capacidade de superar a situação em que se encontram e conseqüentemente melhorar a qualidade de vida (Cartilha Bolsa Família).

Mais uma vez, é explícito nas diretrizes do Programa que a transferência de uma renda mínima é capaz de atenuar de forma imediata a situação de pobreza extrema e melhorar a qualidade de vida dos beneficiários. No entanto, trata-se de um tratamento paliativo que não conta com ações consistentes para mudanças estruturais. Como mencionamos anteriormente, a unificação dos programas de transferência de renda mediado pelo Bolsa Família apresenta diversas problemáticas: os valores de transferência monetária repassados para as famílias beneficiárias são muito variados e definidos, a princípio, pela *renda per capita* familiar, conforme a classificação das famílias em extremamente pobres e pobres, e pelo número de crianças e adolescentes de cada família. Além de os valores monetários transferidos serem muito variados, eles continuam extremamente baixos para permitir alterações significativas na condição de vida das famílias. O que se observa é que a manutenção de valores diferenciados, enquanto critério de inclusão e concessão do benefício, já contradiz uma concepção mais ampla de unificação. Isso faz com que a unificação se reduza à ideia de junção de programas federais em torno de um único programa: o Bolsa Família, permitindo uma gestão unificada, mas, no essencial, exceto pelos critérios de elegibilidade e valor do benefício, a unificação não se concretizou.

Apesar disso, a transferência de renda derivada do Programa foi algo positivo para a economia. Além de retirar as pessoas da situação de miséria e proporcionar bem-estar às famílias, o governo acaba injetando recursos nos municípios, o que contribui para movimentar ou dinamizar a economia local. Isso ocorre uma vez que as pessoas beneficiadas pelo PBF podem movimentar o comércio local devido ao aumento do poder de compra. O Programa foi apontado como o mais importante para a economia brasileira nas últimas décadas, segundo a 15ª edição da Pesquisa Observatório Febraban (Federação Brasileira de Bancos), realizada pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe).

Ainda, uma pesquisa conduzida pelo Banco Mundial (2023) aponta aumento no consumo, nos empregos, no número de contas bancárias e na arrecadação de impostos nos locais onde o programa se expandiu de forma mais consolidada. Apesar de ter um grande número de beneficiários no Nordeste, a taxa de desemprego e informalidade cresceu consideravelmente no Estado pernambucano no período de 2016 a 2022.

De acordo com os dados divulgados pelo IBGE, em 2016 o Estado registrou um índice de 14,5% de desempregados, demonstrando um crescimento de 5% em relação ao ano anterior. Além disso, é importante ressaltar que os índices de desemprego continuaram a crescer durante a primeira gestão do governo de Paulo Câmara, alcançando as preocupantes marcas de 17,6% em 2017, 15,8% em 2018 e 18,8% em 2020. É relevante destacar que este último dado foi impactado por fatores decorrentes das estratégias de enfrentamento à pandemia da Covid-19.

Até o final do ano de 2022, a taxa de desemprego diminuiu pela primeira vez após cinco anos no Estado. Por outro lado, o índice de informalidade das ocupações foi de aproximadamente 52,9%, equivalente a 1 milhão e 949 mil pessoas, número que ultrapassou a média nacional de 40%, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Sobre a articulação com as outras políticas, o Programa nos informa que:

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Parágrafo único.

O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do art. 2º considerará setenta e cinco por cento de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007).

Parágrafo único.

O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008). (Lei nº 10.836/2004).

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; (Decreto Nº 5.209/2004)

Além de garantir uma renda básica para as famílias em situação de pobreza, o Programa busca integrar políticas públicas por meio das condicionalidades, fortalecendo o acesso das famílias a direitos básicos como saúde, educação e assistência social, com a intenção de resgatar a dignidade e a cidadania das famílias. Dessa forma, para a garantia do recebimento total do valor do benefício previsto em lei, há compromissos que as famílias beneficiárias devem cumprir para continuar recebendo os benefícios, dentre eles: o acompanhamento e cumprimento do calendário nacional de vacinação; o acompanhamento do estado nutricional para os beneficiários menores de 7 anos; a realização de pré-natal para gestantes; e a frequência escolar mensal mínima, que, de acordo com a idade, varia entre 85% e 75%.

Sobre a articulação com outras políticas, Barrientos, Debowicz e Woolard (2016 *apud* Martins; Rückert, 2019), constataram que o Bolsa Família gerou resultados positivos na universalização do ensino escolar e no atendimento à saúde. Eles apresentam dados que destacam diferenças regionais e de gênero nos efeitos do Programa. Januzzi e Pinto (2013), apontam como aspectos positivos do programa melhorias na imunidade, no peso por altura e na massa corporal das crianças, redução nos índices de reprovação escolar, atraso no ingresso das crianças no mercado de trabalho e aumento das visitas pré-natais.

Apesar da baixa produção de conhecimento sobre a relação entre o Programa Bolsa Família e a educação ser escassa, os poucos estudos analisados mostram que o Programa tem efeitos sobre os indicadores educacionais, evidenciando uma relação direta entre a expansão do benefício nos municípios e o aumento na frequência escolar. No entanto, os indicadores de qualidade da educação não apresentaram crescimento. As condições de oferta de ensino nas escolas frequentadas pelas crianças beneficiárias desse Programa parecem reproduzir, segundo Silveira e Schneider (2017 *apud* Martins; Rückert, 2019, p. 6), as desigualdades sociais, uma vez que existem diferenças em termos de

qualificação docente e infraestrutura, em detrimento da população mais pobre.

Entretanto, apesar da articulação com outras políticas estruturais, não foi registrada uma melhoria significativa na qualidade do ensino e no atendimento à saúde, aspectos fundamentais que configuram a dimensão estruturante do Bolsa Família. Embora tenha havido avanços quantitativos na busca desses serviços por parte das famílias beneficiárias, esses aspectos são exigidos para a permanência no Programa.

5.2.3 Valores que sustentam o Programa Bolsa Família

Para Arretche (2013, 9.29), um valor ou valores são baseados em uma ideologia, ética ou moral, sendo utilizado como “um julgamento, [...] uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público, particular, [...] a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita), de quem avalia determinada política ou programa. Dessa forma, na formulação de um programa social, os valores representam o que se espera alcançar de positivo a partir das ações efetivas do programa. Com base nisso, identificamos três valores presentes no Programa Bolsa Família, descritos no quadro abaixo.

Quadro 05 - Valores do Programa Bolsa Família

Valores	Concepções extraídas
Proteção e inclusão social	<p>Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:</p> <p>III - Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; (Decreto nº 5.209/2004).</p> <p>Ainda sobre os objetivos: busca promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias em situação de pobreza, garantindo os direitos básicos como saúde, educação e segurança.</p>
Intersetorialidade	Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que

	<p>venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:</p> <p>V - Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (Decreto nº 5.209/2004).</p>
<p>Redução da desigualdade e segurança alimentar</p>	<p>Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:</p> <p>II - Combater a fome e promoção da segurança alimentar e nutricional;</p> <p>Ainda: Combater a fome garantindo segurança alimentar por meio da transferência de renda às famílias que participam do PBF;</p> <p>- Incentivar as famílias a contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza, possibilitando o ingresso ao mercado de trabalho.</p> <p>(Decreto nº 5.209/2004). Cartilha do Bolsa Família, MDS.</p>

Fonte: Documentos oficiais do PBF. Elaboração: ARCUS, 2024.

A partir da leitura dos documentos e das legislações que normatizam a ação do Programa, é possível apreender que os valores do Programa Bolsa Família estão mais explícitos do que implícitos, o que significa dizer que estão registrados de forma direta nos documentos que regulamentam o Programa.

A proteção e inclusão social é um dos valores prioritários do Programa, considerando que, de modo geral, os programas estão intrinsecamente ligados ao SUAS (Sistema Único de Assistência Social), que organiza os serviços de assistência social no Brasil. O SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social, sendo uma delas a proteção social básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social.

Dessa forma, todos os usuários do Programa têm acesso à proteção social como um direito fundamental para o exercício de outros direitos, como os de saúde, educação e para a consolidação de um estado de bem-estar social.

Sobre a Proteção Social, o Programa define em seu Art. 4º que ele será responsável pela estimulação da emancipação sustentada:

III - Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
(Decreto nº 5.209/2004).

O Programa Bolsa Família descreve a emancipação como um processo que vai além da simples transferência de renda, visando à autonomia das famílias beneficiárias. A emancipação, nesse contexto, envolve a promoção de condições que permitam o acesso a direitos fundamentais, como educação, saúde e inclusão produtiva. O programa busca romper ciclos de pobreza ao incentivar a formação de capital humano e a participação social, capacitando as famílias para que possam, gradualmente, se tornar financeiramente independentes e ativas na sociedade. Assim, a emancipação é entendida como um caminho para a melhoria das condições de vida e a construção de uma cidadania plena.

Ainda que a emancipação esteja atrelada à concepção de justiça social, prevista na Constituição Federal de 1988 como direitos fundamentais — ou seja, aqueles que são cabíveis a toda a população —, é necessário lembrar que, dependendo da conjuntura política e econômica, a condição de justiça social e emancipação assume nuances variadas, de acordo com as regras ditadas pelos governantes em conformidade com o capital.

Conforme Pizzio (2016),

As situações de justiça e injustiça também se referem à aplicação de critérios institucionais, em que as instituições básicas, políticas, econômicas e sociais devem ser avaliadas em seu fundamento. Quando se analisa esse aspecto da temática, reflete-se sobre um conjunto de questões que envolvem, além de elementos éticos e morais, aspectos materiais e simbólicos. [...] a discussão sobre o que é justo ou injusto, particularmente em relação à partilha de recompensas e ônus sociais, encontra-se permeada pelo debate sobre a igualdade e a desigualdade na distribuição de bens sociais (Pizzio, 2016, p. 357).

Outro valor apreendido pelo Programa é a redução da desigualdade social, que, segundo os documentos do Bolsa Família, é promovida através do incentivo às famílias para interromper o ciclo de reprodução da pobreza, possibilitando o ingresso no mercado de trabalho. O princípio da igualdade no Bolsa Família está relacionado à ideia de garantir que todas as pessoas em situação de vulnerabilidade social tenham acesso aos mesmos direitos e benefícios, independentemente de sua origem, raça, gênero ou localização. O programa busca reduzir desigualdades sociais e promover a inclusão, assegurando que famílias em situação de pobreza e extrema pobreza tenham condições dignas de vida.

Essa redução da desigualdade e busca da igualdade se daria de diversas formas:

1. Redução da pobreza: O Bolsa Família busca mitigar a pobreza extrema, transferindo renda para famílias em situação de vulnerabilidade. Isso ajuda a reduzir a desigualdade econômica, promovendo uma distribuição mais equitativa de recursos.
2. Foco em grupos minoritários: O programa é projetado para atender especialmente às populações mais afetadas pela desigualdade, como famílias negras, indígenas e monoparentais.
3. Condicionalidades educacionais e de saúde: Ao exigir que os beneficiários cumpram requisitos relacionados à educação e saúde, o programa não apenas oferece suporte financeiro, mas também promove a inclusão social e o acesso a oportunidades, o que ajuda a combater a desigualdade no longo prazo.
4. Integração com políticas públicas: O Bolsa Família se articula com outras políticas sociais, visando uma abordagem mais abrangente para enfrentar as desigualdades. Isso significa que, além de assistência financeira, as famílias têm acesso a serviços de saúde, educação e formação profissional.
5. Empoderamento e autonomia: O programa busca empoderar as famílias, incentivando sua participação em processos sociais e sua capacidade de reivindicar direitos. Essa autonomia é fundamental para a redução da desigualdade social.
6. Promoção da equidade: O Bolsa Família reconhece as desigualdades estruturais e busca oferecer suporte de acordo com as necessidades

específicas de cada grupo familiar, promovendo um tratamento mais justo e equitativo (MDS, 2023)

Com base nos dados levantados e citados anteriormente neste estudo, observamos que o Programa foi eficaz em reduzir os índices de pobreza e desigualdade, além de melhorar os indicadores de insegurança alimentar. Em 2019, uma pesquisa realizada pelo Ipea constatou resultados positivos do Programa em retirar famílias da situação de pobreza e extrema pobreza, tanto no país quanto no Estado de Pernambuco.

No Estado pernambucano, um dos programas de enfrentamento à insegurança alimentar é o Cozinha Comunitária, criado pelo governo federal como estratégia para garantir à população o acesso à alimentação adequada e nutricional. Desse modo, o Ministério de Desenvolvimento Humano prevê, no Programa Cozinha Comunitária, a distribuição de 200 refeições diárias, com um funcionamento mínimo de cinco dias por semana. Assim, o Programa define as cozinhas como Unidades de Alimentação e Nutrição (UANs).

O Programa Cozinha Comunitária visa promover atividades educativas sobre alimentação adequada, bem como a profissionalização dos usuários do serviço e a aquisição de 30% dos insumos utilizados da agricultura familiar local. O programa busca atingir a população em situação de vulnerabilidade social e deve ser implementado em locais periféricos do município, onde há maior concentração de pessoas em situação de risco, priorizando:

(...) trabalhadores de baixa renda, idosos, desempregados, agricultores familiares oriundos de comunidades de baixa renda, populações desassistidas e pessoas situadas abaixo da linha de pobreza, tendo como área de abrangência todo o território nacional, com preferência nas áreas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), municípios do semiárido (sic), regiões metropolitanas e municípios do CONSAD (Brasil, 2007a, p. 6).

Em se tratando do Estado de Pernambuco, a política é implementada em consonância com o Programa Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, gerido pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, bem como pela Secretaria Executiva de Desenvolvimento e Assistência Social e pela Superintendência das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional. O programa faz parte da política de assistência, desenvolvendo atividades de inclusão social produtiva, além de fortalecer a ação coletiva e a identidade comunitária, e

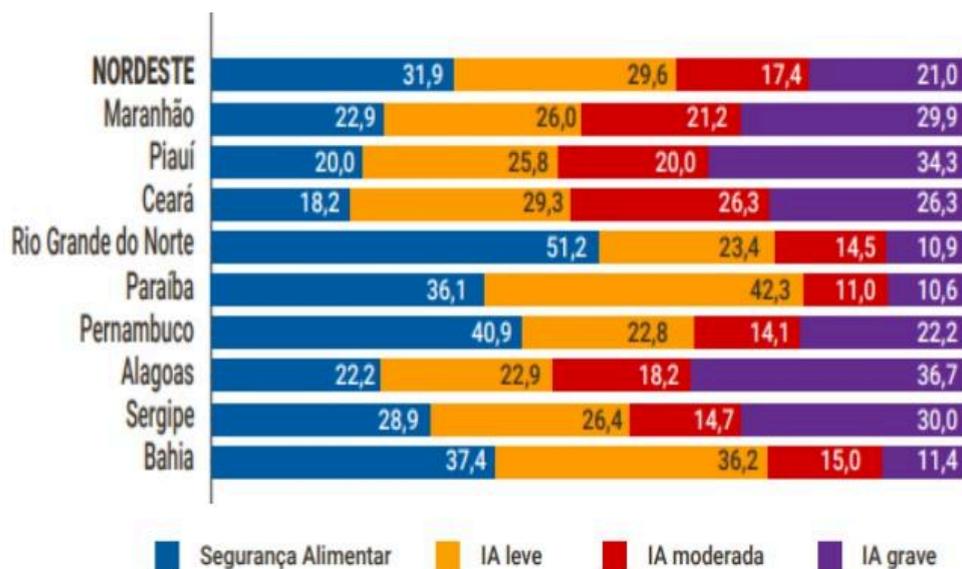
promover ações educacionais sobre segurança alimentar. Nos últimos anos, o Estado vem incentivando a implementação nos municípios por meio do cofinanciamento denominado “Tá na Mesa Pernambuco”.

O Programa Cozinha Comunitária, desenvolvido no Estado de Pernambuco, busca assegurar uma alimentação adequada aos indivíduos em situação de vulnerabilidade social, enfrentando a insegurança alimentar. É um meio de superação dessa problemática, considerando que Pernambuco é um dos estados com os maiores índices de desigualdade do país, conforme dados apresentados em capítulos anteriores.

O segundo Inquérito Nacional de Segurança Alimentar, divulgado pelo VIGISAN, traz resultados alarmantes para Pernambuco, destacando que a desigualdade de renda é um dos principais motivos para o agravamento da insegurança alimentar. Além disso, a importância do trabalho formal é ressaltada, uma vez que a qualidade das relações de trabalho influencia o acesso das famílias à alimentação. Nesse contexto, evidencia-se a forma desigual de distribuição de renda, caracterizada pela extrema concentração nas mãos de poucos, mesmo considerando que existe capacidade de produzir alimentos suficientes para atender a todos os indivíduos.

Em 2023, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) divulgou um novo estudo sobre o mapa da fome no Brasil, com dados coletados do período de 2019 a 2022.

Gráfico 07: Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) leve, moderada e grave nas Unidades da Federação, segundo as macrorregiões do Brasil



Fonte: II VIGISAN - SA/IA e Covid-19 (Brasil, 2021/2022).

O gráfico acima mostra os indicadores de insegurança alimentar leve, moderada e grave nos estados do Nordeste brasileiro. Pernambuco destaca-se em sexto lugar em relação à insegurança alimentar grave, se posicionando no cenário nacional como um dos mais desiguais do país, apresentando índices alarmantes de fome, pobreza e desemprego.

Observou-se um agravamento da insegurança alimentar em 2020, com o início da pandemia de Coronavírus (COVID-19), doença respiratória causada pelo vírus SARS-CoV-2, que foi anunciada mundialmente com a declaração de pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Essa crise levou à letalidade de 693.853 pessoas no Brasil, segundo dados do Conselho Nacional de Secretários da Saúde (CONASS, 2023). O agravamento atingiu a população mais vulnerável, que não contava com acesso adequado à saúde. Como consequência direta e indireta, a situação de vulnerabilidade e risco social, insegurança alimentar, pobreza e extrema pobreza se tornaram fatores expressivos no país.

Segundo a pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base em dados do Instituto Gallup obtidos em 2022, em 2021 a insegurança alimentar afetou 36% da população brasileira, superando a média global de 35%. De acordo com a Análise da Segurança Alimentar no Brasil, realizada pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE (2020), cerca de 4 milhões e 894 mil pessoas, ou 52%

da população de Pernambuco, estavam em situação de fome, e 7%, ou 661 mil delas, estavam em situação de insegurança alimentar.

Pobreza, desigualdade e insegurança alimentar são fenômenos históricos e complexos, articulados e considerados expressões da questão social inerente ao modo de produção capitalista, que se baseia na exploração do trabalho constrangido pelo capital. Trata-se de uma relação social extremamente desigual, caracterizada pela disparidade entre classes sociais, que resulta em uma sociedade civil marcada pela distância abismal entre ricos e pobres, perpetuando as leis gerais de acumulação e o pauperismo.

De acordo com Lamamoto e Carvalho (1995), a questão social pode ser compreendida como:

As expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão. (Lamamoto; Carvalho, 1995, p. 77 apud Santos, 2012, p. 25)

Santos (2012) esclarece que não se está designando como questão social a desigualdade e a pobreza indistintamente, mas sim aquelas que têm sua existência fundada pelo modo de produção capitalista. Além de ser socialmente produzida pelo modo de produção capitalista, a escassez que gera o pauperismo vem acompanhada da particularidade da sociabilidade burguesa, diretamente relacionada aos desdobramentos sociopolíticos que a tornam visível. Assim, a questão social se conforma em função da sua gênese e legitimidade, que estão ligadas às inelimináveis contradições e lutas de classes.

Com base nisso, destaca-se que a desigualdade, elemento fundante na reprodução da sociabilidade burguesa, assume diferentes manifestações conforme os determinantes políticos e sociais produzidos historicamente na particularidade de cada sociedade. Assim, configuram-se diversas expressões da questão social que variam em intensidade, mas se acentuam de acordo com as condições políticas, sociais, econômicas e históricas que estabelecem a sociabilidade nas diferentes sociedades dentro do sistema capitalista. Como explicitam Chaves e Arcoverde:

“A fome, a miséria, o desemprego, a violência e as más condições de habitação, saúde, educação e inserção social são alguns dos aspectos que configuram a problemática das desigualdades e privação de direitos na sociabilidade capitalista no Ocidente, suscitando crises estrutural, social, política, econômica e humanitária sem precedentes” (Chaves; Arcoverde, 2021, p. 166).

Desse modo, as relações entre desigualdade e pobreza tornam-se intrínsecas, articuladas e evidentes dentro do modo de produção capitalista, uma existindo em decorrência da outra.

Pelo fato de serem fenômenos intensificados pelo desenvolvimento desse modo de produção, ou seja, produzidos socialmente, o Programa aborda a pobreza, a desigualdade e outros fenômenos relacionados como problemas a serem resolvidos de imediato, sem modificar a estrutura societária ou o projeto social. Assim, os Programas de Transferência de Renda atuam como um paliativo, amenizando a agudização das expressões da questão social em Pernambuco.

José Paulo Netto, na obra **Capitalismo Monopolista e o Serviço Social**, discute como o Estado intervém na questão social, fragmentando-a e parcializando-a. Ele aponta que problemáticas como a fome, o desemprego e a falta de saneamento são tratadas de forma isolada. No entanto, se considerarmos a questão social como parte de uma totalidade processual específica, isso nos remete à relação entre capital e trabalho, o que, por sua vez, coloca em xeque a ordem burguesa.

A intersectorialidade é um valor fundamental que aparece explícito nos documentos oficiais do Programa, e tem por objetivo a busca pela garantia de um atendimento eficaz. Muitas vezes, a implementação de uma política enfrenta barreiras ou depende de outras, tornando essencial a articulação entre diferentes setores.

Junqueira (2004, p. 4) argumenta que a intersectorialidade é fundamental para reestruturar a organização dos segmentos governamentais, promovendo um planejamento e execução mais integrados dos serviços públicos. Ele ressalta que essa abordagem é essencial para garantir que as políticas e recursos sejam acessíveis de forma equitativa a toda a população, contribuindo para a eficácia das ações governamentais e a superação das desigualdades sociais. Essa mudança de

perspectiva busca uma colaboração mais efetiva entre diferentes áreas, assegurando que as necessidades da população sejam atendidas de maneira mais abrangente.

Já para Sposati (2006, p. 134, 140), a intersetorialidade no âmbito das políticas sociais públicas propicia a reunião de conhecimentos novos e oriundos da integração das áreas setoriais. Nesse caminho, a autora defende que a intersetorialidade não é o oposto de setorialidade, mas sim o seu complemento, devendo ambas funcionarem em conjunto para racionalizar a ação de modo estratégico.

Inojosa (2001, p. 4) assimila o conceito de intersetorialidade à produção de experiências derivadas da formulação e execução de programas, projetos e ou ações de modo setorial.

A intersetorialidade presente nos discursos do Programa Bolsa Família, aparecem como sinônimo de articulação. O Programa adota diversas estratégias de articulação com outras políticas públicas para maximizar seu impacto e eficácia. Algumas das estratégias incluem:

1. **Condicionalidades:** O programa exige que os beneficiários cumpram condições relacionadas à educação (como frequência escolar) e saúde (como acompanhamento de crianças e gestantes), promovendo a integração com políticas educacionais e de saúde.
2. **Rede de Proteção Social:** O Bolsa Família é parte de uma rede mais ampla de proteção social, incluindo programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e iniciativas de habitação, que visam melhorar a qualidade de vida das famílias.
3. **Capacitação e Emprego:** Muitas vezes, o programa se articula com iniciativas de capacitação profissional e geração de emprego, permitindo que as famílias se tornem mais autossuficientes e saiam da situação de vulnerabilidade.
4. **Apoio à Agricultura Familiar:** O Bolsa Família pode ser vinculado a políticas de incentivo à agricultura familiar, ajudando a promover a segurança alimentar e a sustentabilidade.
5. **Acesso a Serviços Públicos:** O programa facilita o acesso a serviços essenciais, como transporte, saúde e educação, contribuindo para uma abordagem integrada de políticas públicas.
6. **Monitoramento e Avaliação:** A articulação com outras políticas é reforçada por sistemas de monitoramento que avaliam o impacto do programa e identificam necessidades emergentes, permitindo ajustes em tempo real.

Os documentos oficiais do Programa Bolsa Família enfatizam a intersectorialidade ao estabelecer condicionantes para o recebimento do valor integral do benefício, que incluem:

Art. 11-C. Os recursos de que trata o § 3º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, deverão ser aplicados nas ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família, em especial nas seguintes atividades: (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

I - Gestão de condicionalidades, realizada de forma intersectorial, compreendendo as atividades necessárias para o registro, sistematização e análise das informações relacionadas à frequência escolar, à agenda de saúde e a outras ações que venham a ser fixadas como condicionalidades do Programa Bolsa Família; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - Acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social, realizada de forma articulada entre as áreas de assistência social, saúde e educação; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Na formação de políticas, programas e projetos setoriais, há disputas econômicas que surgem na forma de interesses e valores de “quem detém a decisão final”, pois se tratam de políticas macroeconômicas (Nascimento, 2010, p. 98). Desse modo, o Programa Bolsa Família, enquanto um programa multisetorial focalizado em pessoas pobres e extremamente pobres, setorializa o acesso ao direito ao benefício, ou seja, suas condicionalidades às práticas de saúde, educação e assistência.

O Programa Bolsa Família utiliza o termo 'beneficiários' para se referir aos sujeitos e grupos sociais que utilizam os serviços componentes da Política de Assistência Social, refletindo a maneira como esses serviços são acessados e como incluem, de fato, esses indivíduos. Cada termo compete unicamente a um valor e direcionamento moral, social e político. Moral, pois reflete os aspectos culturais do Nordeste e de Pernambuco, para além dos mais gerais do Brasil. Social, pois trata-se da parcela populacional a que se refere de forma direta; e político, pois alinha a ação de acordo com as necessidades do capitalismo por meio da sua lógica neoliberal.

O termo beneficiário, significa, em tradução livre, aquele que é favorecido e recebe “algum benefício ou vantagem”, segundo o dicionário Oxford Languages.

Tratar dos sujeitos que são contemplados pelo Programa como beneficiários, pode-lhes transferir a ideia de benemerência e assistencialismo por parte da ação do Estado.

Tornar sujeitos em situação de vulnerabilidade social em sujeitos de direitos envolve um movimento que vai além de transferir uma renda irrisória, exigir cartão de vacina e frequência escolar para que se possa acessar outros direitos essenciais. Além disso, faz-se necessário um processo pedagógico que lhes permita o reconhecimento da realidade e do sistema que a sustenta, bem como de sua própria condição enquanto indivíduos participantes de uma sociedade desigual e de classe, que é diretamente atingida pela força motriz da produção capitalista que mantém esse sistema hegemônico (Netto; Braz, 2006, p. 70).

As razões de existência do Programa Bolsa Família parecem não estar diretamente articuladas ao princípio do direito a ser materializado em si, mas sim ao fato de que o tratamento dos diversos Programas de Transferência de Renda criados até o ano de 2002 foi fragmentado e pulverizado em diferentes Ministérios, tratando as problemáticas a que eram direcionados de maneira desarticulada, o que acabou dificultando a gestão e a implementação de uma política eficiente de combate à fome e à pobreza.

Vaitsman *et al* (2009), mencionam que, devido ao grande número de programas e ações intersetoriais, como a educação alimentar, distribuição de alimentos, hortas e cozinhas comunitárias, houve dificuldade de estabelecer parcerias efetivas e articulação com as diferentes instituições de níveis governamentais e, por isso, logo o governo teve dificuldades para alcançar os objetivos propostos.

Diante disso, um dos primeiros passos para a racionalização da gestão dos programas foi a unificação de todos os programas federais de transferência de renda no Bolsa Família, com exceção do PETI, o que viabilizou sua centralização, gestão e garantiu legitimidade a nível nacional.

Mesmo com os limites apontados, registra-se certo consenso de que a proposta de unificação de programas sociais, em si, representa, sem dúvida, um avanço para a política social brasileira e para o Estado pernambucano, marcado

historicamente por uma grande pluralidade e diversidade de programas fragmentados, desarticulados, insuficientes e descontínuos.

As respostas do Bolsa Família em Pernambuco são variadas; entre elas, podemos destacar:

1. **Redução da Pobreza:** De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de pobreza extrema em Pernambuco caiu de aproximadamente 26,5% em 2004 para cerca de 12% em 2019, em parte devido a programas de transferência de renda como o Bolsa Família.
2. **Educação:** Segundo o Ministério da Educação, a taxa de matrícula de crianças de 6 a 14 anos em Pernambuco aumentou significativamente, com uma taxa de frequência escolar de cerca de 97% entre os beneficiários do Bolsa Família, comparada a 90% entre não beneficiários.
3. **Saúde:** Dados do Ministério da Saúde mostram que o acompanhamento de saúde para crianças e gestantes entre beneficiários do Bolsa Família aumentou, com taxas de vacinação superiores a 90%, o que é crucial para a saúde pública.
4. **Consumo e Economia Local:** Estudos apontam que, em média, os beneficiários do Programa Bolsa Família aumentaram seu consumo em até 30%, beneficiando o comércio local e ajudando a movimentar a economia de municípios mais carentes.
5. **Desigualdade:** O Índice de Gini, que mede a desigualdade, apresentou uma redução em Pernambuco, com o índice passando de 0,60 em 2004 para 0,51 em 2019, refletindo os efeitos de políticas sociais, incluindo os do Bolsa Família.

Por fim, é importante considerar os problemas estruturais do Programa, as potencialidades e defasagens da focalização em famílias pobres e extremamente pobres, além das potencialidades e limites dimensionados pelos impactos do Bolsa Família nas famílias beneficiárias.

O Programa, reconhecido e direcionado para a redução da desigualdade e da pobreza, apresenta problemas estruturais relevantes que limitam a inclusão de todos os segmentos pobres e reduzem as possibilidades de impactos mais significativos sobre a redução dos índices de desigualdade e pobreza no país.

Entre os problemas estruturais, merece destaque a adoção do critério apenas da renda para a definição dos pobres e extremamente pobres a serem incluídos no Programa. Esse critério, além de não considerar o caráter multidimensional da pobreza, estabelece uma renda per capita familiar muito baixa para a inclusão, deixando de fora mais de 700 mil pessoas (G1, 2024) que vivenciam dificuldades extremas. Ademais, o benefício monetário transferido para as famílias é extremamente baixo para produzir impactos positivos na superação da linha de pobreza por parte dessas famílias.

Outra limitação estrutural do Programa é sua frágil articulação com uma política macroeconômica que garanta um crescimento econômico sustentável e uma redistribuição de renda mais equitativa, além da necessidade de garantir uma articulação mais efetiva entre o benefício monetário transferido para as famílias e seu acesso a serviços sociais básicos e a ações nas áreas de educação, saúde e trabalho, de modo a oportunizar a essas pessoas a autonomização, ou seja, condições de independência em relação ao Programa, conforme o objetivo contemplado no desenho do próprio Bolsa Família.

Embora haja um consenso razoável sobre a importância da transferência de renda, do aumento do consumo e do acesso a serviços na superação da pobreza, lidar com as vulnerabilidades é um desafio muito mais complexo. Isso exige uma revisão do foco e da abrangência das diversas iniciativas públicas. O dia a dia de famílias e indivíduos em situação de pobreza revela uma adaptação estrutural e duradoura a várias formas de privação, tanto material quanto simbólica. Nesse sentido, a transferência de renda deve ser vista como uma resposta parcial aos desafios da vulnerabilidade social. O principal desafio torna-se elaborar políticas e programas que apoiem os diferentes grupos vulneráveis, eliminando riscos e, ao mesmo tempo, repensando as origens e a manutenção dessas condições de miséria ao longo das décadas. A pobreza estrutural crônica pode envolver pessoas doentes, com deficiências variadas, grupos discriminados por raça, cor ou gênero, vítimas de violência doméstica, migrantes e aqueles desempregados por longos períodos, ou mesmo empregados sem proteção e com salários irrisórios. Portanto, um conjunto mais amplo de estratégias de proteção social deve reconhecer as múltiplas situações de pobreza, que nem sempre são amenizadas apenas pela

transferência de renda, sem apresentar portas de saída da dependência do Programa e da condição de pobreza.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Só é possível compreender os resultados da avaliação política do Programa Bolsa Família se considerarmos o neoliberalismo como a orientação do Estado, originada a partir de reações e crenças contrárias ao Estado intervencionista estabelecido pelas políticas keynesianas que, nos países de capitalismo central, instituíram o Estado de Bem-Estar Social, tal como o Welfare State, que se caracteriza pelo acesso à proteção social mediada pelo Estado. Sendo um movimento político e teórico contrário à intervenção do Estado na regulamentação das relações econômicas e sociais, o neoliberalismo adota tendências conservadoras e contrarreformistas, que visam aumentar a liberdade individual, o livre comércio, a redução dos gastos públicos com políticas sociais e a privatização de empresas e serviços estatais.

Dentro da perspectiva do neoliberalismo, ressalta-se a crença de que a desigualdade é um fator natural, advindo dos méritos e do sucesso pessoal do indivíduo, sem levar em consideração a exploração através das relações de trabalho, a acumulação de riquezas e os grupos historicamente expropriados. Nesse modelo, também se estimula a individualização do sujeito empreendedor, que deve pensar apenas em si próprio, agindo de modo egoísta e competitivo, visando ganhos unicamente pessoais.

Sendo assim, este é um modelo contrário à intervenção direta do Estado nas questões de cunho social e, ao acreditar que as desigualdades são fruto das inaptidões pessoais, é oposto à universalização dos direitos sociais.

Dessa forma, incorporando as políticas e crenças neoliberais, o Estado passa a minimizar sua atuação no enfrentamento das expressões da questão social, adotando medidas de caráter individualista e meritocrático. A responsabilidade pelo asseguramento dos mínimos sociais é transferida para a população, como se esta fosse a responsável pela condição de pobreza em que se

encontra. Sob um discurso individualizante na perspectiva da meritocracia, cresce a crença de que cabe ao indivíduo criar condições para superar a pauperização na qual foi conduzido.

Os resultados alcançados destacam que o Programa Bolsa Família foi desenvolvido com o intuito de atuar no combate à fome e à pobreza, visando amenizar as desigualdades presentes na sociedade brasileira, que são ainda maiores quando se trata das desigualdades regionais, principalmente no Norte e Nordeste. Como identificamos nos dados coletados, a pobreza e o desemprego foram determinantes sociais expressivos em Pernambuco, que, durante os mandatos de Paulo Henrique Saraiva Câmara (2015-2022), apresentaram aumento contínuo em seus índices.

Apesar de comprovada a eficácia e efetividade do Programa em amenizar e obstar o crescimento da extrema pobreza, dinamizar a economia local e reduzir a desigualdade regional, precisamos deixar claro que sua execução de forma qualitativa vai depender do projeto do governo que estiver em andamento no momento. Um exemplo disso é que, quando o Brasil saiu do mapa da fome em 2014, após a expansão do Programa que passou a atender um maior número de beneficiários, ele retornou ao mapa em 2022, após dois anos de uma crise sanitária mundial e do avanço de uma extrema direita conservadora. Além disso, o Programa não trabalha de forma clara os conceitos de pobreza ou de insegurança alimentar, mas reduz o tratamento dessas expressões à transferência imediata de renda.

Apesar de encontrarmos na internet alguns discursos de governantes ou gestores do Programa Bolsa Família informando que o Programa entende a pobreza em sua forma multidimensional, visando amenizar os índices de pobreza, insegurança alimentar e desigualdade por meio da articulação com outras políticas estruturais, os documentos oficiais do Programa não mencionam, ou deixam implícito, o tratamento amplo da pobreza.

O resultado que encontramos é que a razão de ser do Programa estaria relacionada, mais precisamente, com a dificuldade de implementação e gestão dos diversos programas de transferência monetária que existiam anteriormente à sua criação, por iniciativa de governos municipais, estaduais e federal, e pela

fragmentação e pulverização desses programas em diversos ministérios. Com a unificação dos programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação em um único programa, o Bolsa Família, haveria uma maior racionalização e simplificação do acesso da população ao Programa, o que o tornaria mais eficiente.

É nítido que o Programa apresenta uma lógica neoliberal reducionista, tendo em vista que sua elaboração foi realizada por um governo que apresenta deslocamentos à esquerda, mas que mantém o projeto societário vigente por meio da lógica do ajuste fiscal. Com base nisso, a atuação no social é mínima, servindo apenas como paliativo para atenuar a agudização das expressões da questão social. Não se restringindo a isso, a articulação com outras políticas estruturais não é uma característica do Bolsa Família, mas sim de todo e qualquer programa de transferência de renda. Reforço esse argumento com as palavras de Silva (2012, p. 21), ao dizer que, no caso brasileiro e em várias experiências da América Latina, os programas de transferência de renda são focalizados em segmentos pobres da população e “têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho.

Ainda nessa lógica neoliberal, o fundo público da Seguridade Social é constantemente utilizado para pagamentos de impostos, dívidas públicas, amortização de juros e afins. Dessa forma, a Política de Assistência Social, responsável pela viabilização dos programas, projetos e serviços, acaba sofrendo intenso desfinanciamento, o que afeta diretamente a focalização aliada à seletividade, propiciando uma série de restrições ainda maiores para os mais pobres entre os pobres. Essa característica é contrária ao que é definido por lei na Constituição Federal de 1988, que diz em seus artigos 203 e 204 que a assistência social é para quem dela necessitar.

O que ocorre, de fato, e o próprio Programa reflete, é um progressivo desmonte, de dentro para fora, dessas políticas, ora desfinanciando ou reduzindo sua expansão e materialização como direito dos cidadãos, ora elaborando pressupostos e razões de existência para as políticas, programas e projetos comprometidos com a agenda neoliberal.

Sobre a contribuição concreta das ações complementares desenvolvidas para a autonomização das famílias beneficiárias, este estudo revelou que, além do número de ações desenvolvidas ser baixo, a natureza dessas ações não permite a possibilidade de uma capacitação capaz de alavancar a autonomização das famílias. Este aspecto se constitui possivelmente em um dos mais problemáticos no desenvolvimento do Bolsa Família, mesmo que a articulação com programas estruturantes seja um elemento central na própria proposta do Programa.

Ainda, no tocante à rede de articulação entre os serviços característicos das políticas estruturantes, verificamos a insuficiência quantitativa e, muitas vezes, a precariedade na qualidade dos serviços públicos ofertados, inclusive na área da saúde e educação, que são insuficientes face às demandas da população, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo.

Sobre a possível contribuição do Programa para a redução da pobreza, os dados não nos deixam mentir. O Bolsa Família contribui significativamente para minorar a situação da pobreza, sendo destacadas como principais razões: o aumento da renda e do poder de compra dos beneficiários; a melhoria do nível de subsistência familiar; o maior compromisso das famílias com a educação e a saúde; a possibilidade de acesso aos serviços públicos; o aumento do patamar de dignidade humana e a melhoria da segurança alimentar.

Logo, o que verificamos em nossas pesquisas é que o Programa é abrangente e eficaz, mas sem alterações estruturais, pois é seletivo e, dependendo das crises do capital, ou de uma crise sanitária, como foi o caso brasileiro, todo o progresso alcançado pelo programa — que retirou o país do mapa da fome, reduziu a desigualdade regional e melhorou indicadores de insegurança alimentar, entre outros — pode não avançar, mas retroceder, resultando, novamente, em expressivos índices de desigualdade, desemprego e pobreza extrema. No caso de Pernambuco, em 2022, cerca de 1,8 milhão de pessoas viviam com menos de R\$171,00 reais por mês.

Toda reflexão até aqui desenvolvida sobre o Bolsa Família desvenda contradições, limites e possibilidades a ele inerentes. Acima de tudo, é importante entender que esse Programa não pode ser desconsiderado pelos profissionais da área social, pelos pesquisadores da política social brasileira, pelos políticos de

qualquer partido e pela sociedade brasileira como um todo, pois estamos diante do maior programa social já implementado no Brasil, a despeito de seus limites estruturais para resolver ou mesmo para superar a pobreza e a desigualdade em um país capitalista que vivencia uma transição da periferia para o centro do capitalismo mundial.

REFERÊNCIAS

ANDER-EGG, Ezequiel; AGUILAR, Maria José. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994

ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.)

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Avaliação de políticas públicas no Nordeste: o que procuramos? **Aval**, UFC (Universidade Federal do Ceará), v. 5, n. 19, p. 160 - 175, Jan/Jun, 2021.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Uma visão institucional para avaliação de políticas públicas. In: MACHADO, Nelson et al. (Org.). GBRSP – Gestão baseada em resultados no setor público: uma abordagem didática para implementação em

prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais. São Paulo, **Atlas**, v.1, p.18-33, (2012).

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **Serviço Social e questão social na globalização**. Texto para o concurso Professor Titular do Departamento de Serviço Social da UFPE, 2007.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **Avaliação dos impactos sociais, econômicos e políticos dos programas de enfrentamento à questão social em Pernambuco**. Projeto de Pesquisa aprovado pelo CNPq 2015/2020, Recife, UFPE, 2015.

ARIAS, Juan. O desprezo pelos mais pobres no Governo Bolsonaro. São apenas mortos-vivos. **El país**, 2021. Disponível em: [O desprezo pelos mais pobres no Governo Bolsonaro. São apenas mortos-vivos | Opinião | EL PAÍS Brasil \(elpais.com\)](https://elpais.com/opinion/2021/07/15/o-desprezo-pelos-mais-pobres-no-governo-bolsonaro-sao-apenas-mortos-vivos-opinion-el-pais-brasil/). Acesso em: 15 jul. 2024.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998. p. 29-39.

AZENHA NETO, Aristeu Rodrigues. **Crescimento econômico nos governos FHC e Lula: uma análise pró-pobre**. 2017. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de São Paulo, campus Sorocaba, Sorocaba, 2017.

BEHRING, Elaine. **Fundo público, Valor e Política Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2022. p. 288

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

BENTO, Emmanuel. Pernambuco tem 44% da população na pobreza, maior índice em 10 anos, aponta levantamento. **Jornal do Commercio**, Recife, 25 jun. 2022. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/economia/2022/06/15032028-pernambuco-tem-44-da-populacao-na-pobreza-maior-indice-em-10-anos-aponta-levantamento.html>. Acesso em: 07 jul. 2024.

BERTOLLO, Kathiúça. Planejamento em Serviço Social: tensões e desafios no exercício profissional. **Temporalis**, Brasília (DF), v. 1, n. 31, p. 333-356, jan./jun. 2016.

BICUDO, Maria Aparecida Viggiani. Sobre a Fenomenologia . In: Revista Soc. Brasileira de Estudos e Pesquisas Qualitativas. **A pesquisa qualitativa em educação: Um enfoque fenomenológico**. 1. ed. 1994. p. 15-22.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. In: Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e Associação Brasileira de Ensino e

Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília-DF: CFESS/ABEPSS. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **A trajetória do Programa que tirou o Brasil do Mapa da fome.** [Brasília]: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 25 out. 2023. Disponível em: [A trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/comunicacao/2023/10/25-a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome). Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Bolsa família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>. Acesso em: jun. 2024.

Bolsa família tem em 2023 a maior média de famílias atendidas. **gov.br.**, 09 dez 2023. Desenvolvimento Social. Disponível em: [Bolsa Família tem em 2023 a maior média de famílias atendidas, de investimento federal e de valor de benefício da história do programa — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/mds/pt-br/assuntos/bolsa-familia/2023/12/09-bolsa-familia-tem-em-2023-a-maior-media-de-familias-atendidas). Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família. Disponível em: [D5209 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2004/05209.htm). Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família. Disponível em: [L10836 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2004/10836.htm). Acesso em: 10 nov. 2023.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTILHO, Fernando. Mapa da Nova Pobreza constrange Governo de Pernambuco e obriga fome a entrar na agenda dos candidatos. **Jornal do Commercio**, Recife, 30 jun. 2022. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/jc-negocios/2022/06/15034942-mapa-da-nova-pobreza-constrange-governo-de-pernambuco-e-obriga-fome-a-entrar-na-agenda-dos-candidatos.html>. Acesso em: 03 ago. 2024.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto. A simbiótica relação entre acumulação capitalista, trabalho, pobreza e políticas sociais. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 56, p. 164-177, set/dez 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração** – Edição Compacta. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

DAMASCENO, Maria Luísa Galdeano. OS EFEITOS DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NO BRASIL: a evolução dos índices de pobreza após o impeachment de 2016, 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em

Ciências Sociais) - Universidade Federal de Uberlândia, São Paulo, 2019.

DEMIER, Felipe Abranches. Depois do Golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil. **Mauad X**. 2017.

DINIZ, Beatriz Rodrigues. Políticas Sociais e Sociedade Burguesa: uma leitura a partir do método. Revista Praia Vermelha: **Estudos de política e teoria social/** Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - v. 28, n. 2 (2018) - Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós-Graduação. p. 405-736, 2018.

DOWBOR, Ladislau. **Formação do Terceiro Mundo**. 15 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DRUCK, Graça; DUTRA, Renata; SILVA, Selma Cristina. A contrarreforma neoliberal e a terceirização: a precarização como regra. Caderno CRH, v. 32, n. 86, p. 289-305, maio/ago. 2019.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas. In: **Análise & Conjuntura**, v.1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

FILGUEIRAS, Luiz. **A Crise Geral do Capitalismo: Possibilidades e Limites de sua Superação**. Crítica Marxista, n 30: 21-27, 2010

FONSECA, Ana. Discurso da secretária-executiva do Programa Bolsa Família. Brasília, 2003. Divulgado pela Presidência da República/Secretaria de Imprensa e Divulgação.

FREITAS, Bruno Peres. CAMINHOS DO PLANEJAMENTO: alternativas de reflexão e ação na contemporaneidade. **Cadernos Zygmunt Bauman**, v. 5, n. 10, p. 62-81, 2015.

G1 PE. Paulo Câmara, do PSB, é reeleito governador de Pernambuco. **G1 PE**, Recife, 7 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/eleicoes/2018/noticia/2018/10/07/paulo-camara-do-psb-e-reeleito-governador-de-pernambuco.ghtml>. Acesso em: 30 jul. 2024.

G1 PE. Recife tem a maior desigualdade entre capitais em 2019 e PE fica em terceiro no país em concentração de renda, diz IBGE. **G1 PE**, Recife, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/11/12/recife-tem-maior-desigualdade-entre-capitais-em-2019-e-pe-fica-em-terceiro-no-pais-em-concentracao-de-renda-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 30 jul. 2024.

GIANNOTTI, Vito. **História das lutas dos trabalhadores no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

GOHN, Maria da Glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e Terceiro Setor. In: v. 5, n. 1. **Revista Mediações**, Londrina, 2000.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner. **Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica**. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 8, 2016, Madrid. Anais.

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

HOGGART, Richard. **As Utilizações Da Cultura – aspectos da vida cultural da classe trabalhadora**. 1º Volume. Lisboa: Editorial Presença, 1973.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. Cortez Editora, 1982.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **A questão Social no Capitalismo**. In: Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. 2. ed., v. 2, n. 3 (jan/jul.2001), Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2004 - 88 p.

IANNI, Octávio. A Questão Social. **Revista USP**, vol. 3, p. 145- 154, 1991.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice de pobreza, Síntese de Indicadores Sociais (SIS)**, situação do desemprego e informalidade em Pernambuco, 2021.

JC PE. Pernambuco lidera a taxa de desemprego do País, com o maior índice desde 2012. **JC PE**, Recife, 24 fev. 2022. Disponível em: [Pernambuco lidera taxa de desemprego do País, com maior índice desde 2012 \(uol.com.br\)](https://www.uol.com.br/pernambuco/ultimas-noticias/2022/02/24-pe-lidera-taxa-de-desemprego-do-pais-com-maior-indice-desde-2012/). Acesso em: 04 set. 2024

JANNUZZI, Paulo de Martino. A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Aval**, v. 2, n. 16, p. 65-81, jul./dez. 2019

KLIKSBERG, Bernardo. **Desigualdade na América Latina: o debate adiado**. Editora Cortez. São Paulo. 1999.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 4ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

NOB-RH/SUAS: ANOTADA E COMENTADA. Brasília, dezembro de 2011.

Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em: 15 set. 2024.

KREIN, José Dari; TEIXEIRA, Marilane Oliveira. O Avanço das Formas de Contratação Flexíveis. In: José Dari Krein [et al] (org). **Negociações coletivas [livro eletrônico]: Pós-reforma trabalhista (2017)**. Volume 2. São Paulo: Cesis - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2021. 150 - 186p

LAUTZENHEISER, Mark. **História do Pensamento Econômico**. Rio de Janeiro:

Elsevier, 2013.

LAVINAS, Leda. Pobreza e Exclusão: Traduções Regionais de duas Categorias Práticas. **Revista Econômica**. Niterói: UFF, vol. 4, n° 1, pp 25-59, 2003.

MAINARDES, Jefferson. ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MARTINS, José de Souza. Exclusão Social e a Nova Desigualdade. 3. ed. São Paulo: Paulus, 1997

MICHAELIS. Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/> Acesso em: 17 de agosto de 2024

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. rev. atual. Petrópolis: Vozes, 2007, cap.1.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento - Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo; Rio de Janeiro. HUCITEC-ABRASCO, 1999.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker; SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. Cidadania Regulada e Era Vargas: A interpretação de Wanderley Guilherme dos Santos e sua fortuna crítica. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, p. 539-558. Set-Dez 2020.

NETTO, Edméia Corrêa. **Profissão: assistente social**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010

NETTO, Aparecido Capelin. A DRU e sua influência na Previdência Social. **Jusbrasil**, 2017. Disponível em: [A DRU e sua influência na Previdência Social | Jusbrasil](#). Acesso em: 01 jun. 2024.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. **Temporalis**/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília, v. 2, n. 3, p. 41-51, jan./jul. 2001.

OLIVEIRA, Lilian Ribeiro de; PASSADOR, Claudia Souza. (2019). Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, 17(2), 324–337

PACHECO, Everton Bonato. **As políticas Sociais Compensatórias: Impactos do Programa Bolsa Família**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, 2011.

PEDONE, Luiz. Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Brasília: FUNCEP, 1986.crisis da capital. **Argumentum**, v. 8, n. 2, p. 16-29, 2016

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Org.). **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**: Transfigurações da Política Social. São Paulo:

Cortez, 2020. EPUB

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PINTO, Adriane Letícia de Santana. **Avaliação Política da Avaliação Política do Programa Pernambuco Conduz**. 2023. 169 f. Trabalho de Conclusão de Curso - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, UFPE, Recife, 2023.

PINTO, E. A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise. 2016. Disponível em: [\(PDF\) A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise \(researchgate.net\)](#). Acesso em: 05 ago. 2024.

Pobreza e extrema pobreza batem recorde em Pernambuco: 1,8 milhão de pessoas vivem com menos de R\$ 171 por mês. **G1 (globo)**, 03 dez. 2022. Primeira Página. Disponível em: [Pobreza e extrema pobreza batem recorde em Pernambuco: 1,8 milhão de pessoas vivem com menos de R\\$ 171 por mês | Pernambuco | G1 \(globo.com\)](#) . Acesso em: 20 jul 2024.

POLICARPO, Mariana. Concentração de Renda no Brasil - Raízes e Consequências. 123ecos, 2024. Disponível em: [Concentração de Renda no Brasil - Raízes e Consequências \(123ecos.com.br\)](#). Acesso em: 15 set. 2024.

RAMACCIOTTI, Bárbara Lucchesi; Bernardino, Marjorie Cristina da Cruz. Vertentes epistemológicas das políticas públicas: Entre as análises descritiva e prescritiva. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 50, n. 175, p. 56-76, jan./mar. 2020.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Para aprender políticas públicas. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: [igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf](#). Acesso em: 16 set. 2024.

RODRIGUES, Natália. Governo Lula. **Infoescola**, 2017. Disponível em: [Governo Lula \(2003-2010\) - História do Brasil - InfoEscola](#). Acesso em: 01 jul. 2024

SALVADOR, Evilásio da Silva. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v.14, n. 2, p. 04-22, jan/jun. 2012.

SANTOS, Josiane Soares. Questão Social: particularidades no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2017

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SEVERINO, Maria do Perpétuo Socorro Rocha Sousa. **Avaliação de políticas públicas**: Tipologias. In: Simpósio Internacional Sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas, III. 2020, Piauí. Anais.

SILVA, Ivone Maria Ferreira da. Questão Social e serviço social no Brasil:

revistaforum.com.br). Acesso em: 15 jul. 2024.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção Social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva**, n. 14, v. 3, p. 731-741, Jun, 2009.

VALENTIM, Erika Cordeiro do Rêgo Barros; PERUZZO, Juliane Feix. A IDEOLOGIA EMPREENDEDORA: Ocultamento da questão de classe e sua funcionalidade ao capital. *Temporalis*, Brasília (DF), vol. 17, n. 37, jul./dez. 2027.

WEISS, Carol H. **Where Politics and Evaluation**. Research Meet. Evaluation Practice, Vol. 14, n. 1, 1993, p. 93-106. ISSN: 0886-1633. Disponível em: <https://www.sfu.ca/~palys/Weiss-1973-WherePoliticsAndEvaluationMeet.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2024.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é índice de Gini?. **Ipea**, 2004. Disponível em: [O que é? - Índice de Gini \(ipea.gov.br\)](http://ipea.gov.br). Acesso em: 05 jul. 2024

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil Contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012