

O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E O COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL: uma equação possível?”

Resultado de investigación finalizada

GT 08 – Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social

Maria de Fátima Leite Gomes
Helenória de Albuquerque Mello

Trata-se de uma pesquisa social de caráter documental e bibliográfica, sobre o Programa Bolsa Família (PBF), no contexto brasileiro, durante os governos Lula da Silva e o atual, da Presidenta Dilma Vana Rousseff, tendo como recorte temporal o período 2003-2013. O objetivo principal desta é analisar se o PBF durante os governos citados combateu e combate à desigualdade social no Brasil, ou simplesmente insere os extremamente pobres e pobres no universo do mercado consumidor. Para alcançar o objetivo proposto, utilizou-se de procedimentos metodológicos a partir de dados secundários, como: documentos governamentais, estatísticas oficiais, referências bibliográficas e pesquisas. Na análise e interpretação dos dados, buscou-se uma explicação à luz do pensamento Gramsciano, por indicar a estreita relação entre hegemonia e economia.

PALAVRAS-CHAVES: Transferência de Renda, Bolsa Família, Desigualdade Social.

1. Introdução

O presente estudo é resultado de uma pesquisa social, de caráter documental e bibliográfica, sobre o Programa Bolsa Família (PBF), no contexto brasileiro, durante os governos Lula da Silva e o atual, da Presidenta Dilma Vana Rousseff, cujo interesse foi proveniente de observações sobre a proposta do PBF quanto à sua execução e seus impactos na dimensão socioeconômica, junto às famílias usuárias.

Deste modo, a fim de sistematizar os dados da pesquisa, faz-se uma digressão dos aspectos condicionantes do surgimento do PBF e seus desdobramentos, até o presente.

2. Uma Breve Digressão sobre o Surgimento de Estratégias de Combate à “Extrema Pobreza e Pobreza” no Brasil.

A mais repetida promessa de Lula da Silva durante a campanha eleitoral de 2002, era a de acabar com a fome no Brasil em quatro anos, resgatando 50 milhões de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza. Em seu primeiro pronunciamento como Presidente eleito afirmou: “Se no final do meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia, terei cumprido a missão de minha vida.”

A fim de alcançar tal objetivo, o Programa Fome Zero, então, foi lançado oficialmente no dia 30 de janeiro de 2003, e um ministério foi criado para a sua implementação: o Ministério Extraordinário para Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil (MESA). Este Programa, encontrou suas origens em 2001, em projeto coordenado por José Graziano da Silva e elaborado pelo Instituto de Cidadania, com a participação de representantes de organizações não-governamentais, institutos de pesquisas, sindicatos, movimentos sociais, entre outros, tendo por base a transversalidade e a intersectorialidade das ações estatais, nas três esferas de governo, com a ambiciosa meta de acabar com a fome e com as causas mais profundas que a geram.

O Fome Zero utilizou como ponto de origem a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial, que definia como pobres, pessoas vivendo com renda inferior a US\$ 1,08 por dia, deduzidos os gastos com aluguel ou prestação da casa própria e imputado o auto-consumo.

O referido Programa, segundo seus idealizadores, tinha por base a transversalidade e a intersetorialidade das ações estatais nas três esferas de governo, em busca da superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça, além de objetivar a articulação entre orçamento, gestão, medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias, colocando em evidência a desigualdade e a concentração de renda no Brasil.

Na realidade, após sete meses do governo de Lula da Silva, o que o Programa Fome Zero deixava transparecer, não parecia confirmar as expectativas geradas pela sociedade e sim, um programa sem planejamento estratégico, submetido apenas às ações exclusivamente publicitárias. Um aspecto que comprova tal compreensão foi o rápido desencontro do programa com seus limites, à medida que não correspondia à realidade prática, não produzia resultados positivos capazes de atestar sua eficácia na redução das desigualdades sociais. Nesse momento, a percepção pública negativa decorrente de sua inconsistência e de seu caráter paternalista foi plausível.

Assim, em dezembro de 2003, com a extinção do Ministério de Segurança Alimentar e com a posterior criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ocorreu a criação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que incorporou o Programa Fome Zero. Todavia, a iniciativa adotada foi infrutífera, ocorrendo à substituição do referido programa pela unificação dos Programas Sociais de Transferência de Renda, do governo anterior (FHC) e do próprio governo Lula da Silva.

Sob este aspecto, os programas de transferência de renda passaram a ocorrer em direção à construção de uma política pública de abrangência nacional, segundo o Governo Federal, com base no enfrentamento da fome e da pobreza, para prover a subsistência a pessoas ou famílias em estado de maior necessidade.

3. A Unificação dos Programas de Transferência de Renda: o Programa Bolsa Família

Os recentes programas de transferência de renda no Brasil foram criados numa conjuntura socioeconômica determinada pelo desemprego, formas de ocupação precária e instável sem a proteção social garantida, rebaixamento do rendimento da renda proveniente do trabalho, crescimento da violência urbana e ampliação do percentual de pobreza e, conseqüentemente, da desigualdade social.

Diante de expressiva realidade, a equipe do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2003) ressaltou a necessidade da criação de um programa de renda nacional unificado. Desta feita, o então Ministro Patrus Ananias unificou todos os programas federais e ampliou o número de famílias atendidas para, aproximadamente, 11,1 milhões (MDS, 2006), atribuindo-lhes uma única denominação – Bolsa Família, de ampla visibilidade nacional.

Diante um longo caminho desde sua criação, em 2003, pode-se dizer que o período correspondente a 2003-2004 foi marcado por dificuldades operacionais e políticas do Programa, no sentido da realização da unificação das transferências federais de renda, devido à acelerada migração das famílias usuárias ao PBF e à lenta adesão dos municípios para a implementação do mesmo, em decorrência do desconhecimento deste.

O período seguinte, de 2005 a 2006, foi caracterizado pela intenção de complementar e aperfeiçoar a regulamentação do PBF. Conforme Cotta e Paiva (2010), isso se tornou evidente quando se observou a publicação de um grande número de normas de concessão e pagamento de benefícios e do acompanhamento de condicionalidades. Entretanto, há um aspecto a destacar: trata-se do estabelecimento das bases da gestão descentralizada¹ do Programa, com a definição das responsabilidades dos entes federados e com a obrigatoriedade de adesão formal dos municípios ao

¹ Gestão descentralizada do PBF refere-se ao repasse de recursos do Governo Federal aos municípios e Estados, de acordo com o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE).

PBF.

No período 2007-2008, caracterizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), como o de aperfeiçoamento e complementação das normas regulamentares do PBF, a discussão central se voltou ao aspecto do prazo máximo de permanência das famílias no Programa. De acordo com Cotta e Paiva (2010), o que ocorreu foi a discussão sobre as chamadas “portas de saída”. Nessa ótica, tanto “setores da esquerda” quanto “da direita” defenderam a ideia de agilizar a saída dos beneficiários da dependência do PBF para o mundo do trabalho, e da autonomia financeira. Conforme essa perspectiva, o Programa deveria promover a rápida absorção das famílias assistidas no mercado de trabalho e/ou incentivar seu direcionamento a atividades que gerassem renda, considerando que o “bem-estar” destes se dá mediante o financiamento da parte produtiva da sociedade.

O período correspondente a 2009-2010 foi marcado pelo processo de transição para o futuro governo, em âmbito federal, o que fez aguçar ainda mais as opiniões quanto ao papel desempenhado pelo PBF no contexto da sociedade, considerando-se que se formou, ao longo de sua trajetória, um consenso (apesar das inúmeras críticas) em torno de sua importância para o êxito do Governo Lula da Silva. Tal programa, além de ter sido apoiado por organismos internacionais, foi apoiado por segmentos da sociedade brasileira, partidos políticos aliados ao Governo e quase todos os candidatos das eleições presidenciais de 2010, todos respaldados nos indicadores socioeconômicos apresentados por institutos de pesquisas. Configurou-se, desse modo, um importante instrumento no âmbito da política econômica e social, especialmente a partir da melhoria relativa da renda média dos pobres e na redução das desigualdades entre eles. Isto, porque, de acordo com Assis e Ferreira (2010), a renda mensal média *per capita* das famílias cresceu de R\$ 51,09 (antes do benefício) para R\$ 78,12 (acima da linha de extrema pobreza de R\$ 70,00, depois do benefício); portanto, um incremento da ordem de 52,9% que chegou ao patamar dos 60% nas regiões Norte e Nordeste, as mais pobres do país.

No período de 2011-2013, correspondente ao Governo da Presidenta Dilma Vana Rousseff, o programa foi ampliado. Em setembro de 2011, a quantidade máxima de Benefícios Variáveis que cada família pode receber foi ampliada de três para cinco benefícios. A medida teve enorme impacto social sobre as famílias com mais de três crianças e adolescentes (de zero a quinze anos), que são justamente as que mais sofrem pela condição de extrema pobreza. O aumento do limite de Benefícios Variáveis por família levou ao pagamento de 1,3 milhão de novos Benefícios Variáveis.

Em novembro de 2011, o PBF também começou a pagar Benefícios Variáveis para a nutrição de bebês de zero a seis meses. O benefício ficou conhecido como “benefício variável nutriz”. O valor é o de um Benefício Variável, isto é, R\$ 32, e não exclui o pagamento do Benefício Variável que a família recebe por passar a ter um novo membro de zero a 15 anos, o bebê. O benefício variável nutriz conta como um dos cinco Benefícios Variáveis que cada família pode receber. Começa a ser pago quando a criança com idade entre zero e seis meses é identificada no Cadastro Único. Seu pagamento cessa após seis parcelas, mas a família continua recebendo o Benefício Variável por ter mais uma criança. Em novembro de 2011 foram pagos 69.059 benefícios nutriz.

A partir de dezembro de 2011, teve início o pagamento dos Benefícios Variáveis destinados à proteção das mulheres grávidas. Chamado de “benefício variável à gestante”, no valor de R\$ 32, ele é pago por nove parcelas contadas a partir do momento em que a mulher é identificada pela rede de saúde como gestante.

O Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), lançado em 2012 é um dos benefícios que compõem o Programa Bolsa Família, assim como o Benefício Básico, Variável e o Benefício Variável Jovem. O BSP tem como objetivo garantir renda mínima de R\$ 70,00 por pessoa da família beneficiária do PBF que, mesmo recebendo outros benefícios do Programa (Básico, Variável e o Benefício Variável Jovem), permanecem em situação de extrema pobreza. Todas as famílias que já recebem benefício do PBF e continuam com renda per capita familiar inferior ou igual a R\$ 70,00 mensais. O pagamento do BSP tem três fases: a primeira, que começou no mês de Junho de 2012, é para famílias com crianças de até 6 anos. A segunda, em Dezembro de 2012, o

BSP passou a atender famílias com crianças de até 15 anos. E, em março de 2013, ampliou a cobertura para todas as famílias beneficiárias do PBF que mesmo recebendo outros benefícios do Programa, permanecem em situação de extrema pobreza.

4. O Programa Bolsa Família: estratégia de consenso social

Enquanto os críticos do governo destacavam os resultados negativos da política econômica, os seus defensores ressaltavam os positivos; no entanto, para esses, os resultados negativos eram transitórios e seriam superados por decorrência da “gestão macroeconômica” e da credibilidade derivada, condição para a retomada do crescimento sustentável. Nesse modelo, a estabilização macroeconômica seria alcançada e, em consequência, o desenvolvimento seria retomado. A primeira ação estaria a cargo do governo, enquanto a segunda ocorreria por obra do mercado. Portanto, a primeira etapa demandaria um período de transição, criando as condições para, segundo o governo, se alcançar a sustentabilidade no desenvolvimento econômico.

Desse modo, o governo buscou um ajuste fiscal definitivo nas contas públicas, criando um ambiente econômico seguro para o mercado. O ajuste das contas públicas e as reformas liberais produziriam estabilidade e credibilidade e o mercado, mediante fatores microeconômicos e de longo prazo, construiria o desenvolvimento.

Mas a combinação de políticas macroeconômicas herdadas do governo Fernando Henrique Cardoso e aprofundadas por Lula da Silva (metas de inflação, metas de superávit primário e câmbio flutuante), tão elogiadas pelos neoliberais, tiveram resultados insatisfatórios nos primeiros meses do Governo.

A política fiscal também não detinha autonomia, uma vez que estava condicionada ao alcance das metas de superávit primário determinadas pelos impactos da política monetária sobre a dívida pública. A política cambial, por outro lado, não existia, pois o câmbio e o fluxo de capitais eram livres, mas, segundo o Governo, essa inexistência de autonomia não era problema, considerando-se que o objetivo das políticas referia-se não à recuperação da capacidade de gestão, mas sim ao alcance de maior credibilidade junto ao mercado.

Desta feita, ao contrário do que se esperava do Governo Lula da Silva, ocorreram caminhos inversos à sua postulação enquanto candidato. Nogueira (2004, pp. 26-27) reflete em seu estudo, o desencanto e perplexidade gerados no período:

[...] aos poucos [...] todos iriam perceber que o país não estava mergulhando numa onda impetuosa de transformações. A orientação governamental em termos de política econômica, reforma tributária e reforma da previdência confirmaria a percepção. Em vez de um “perigoso” governo de esquerda, existiria no país um governo de centro-esquerda [...]. A euforia e a confiança iniciais foram sendo substituídos por índices de perplexidade e de inquietação quanto à potência reformadora do novo governo. (Nogueira, 2004, pp. 26-27).

Desse modo, a política econômica do Governo Lula da Silva firmou-se em linha de continuidade ao segundo mandato de FHC (1999-2002), manteve e aprofundou o ajuste fiscal, as metas da inflação e o câmbio flutuante, não se tratando apenas de copiar o mesmo modelo teórico, mas de fazer política para os mesmos interesses de classe. Assim, o governo optou por uma orientação continuísta, revelando-se conservador, pois, não somente preservou a política do seu antecessor, mas recompôs seu campo político por meio de alianças antes inadmissíveis.

Essa postura demonstrou que as políticas sociais estavam subordinadas às diretrizes adotadas na atual gestão. Isso significava que o país continuava às voltas com o problema da pobreza e da miséria que comprometiam o seu desenvolvimento. Partindo-se dessa premissa, observou-se que o governo Lula da Silva amparado no debate sobre a redução da pobreza,

considerou relevante o direcionamento de políticas sociais públicas, particularmente mediante a transferência de renda para populações mais vulneráveis, através de medidas focalizadas.

Agindo sob essa perspectiva, direcionou os gastos com as políticas sociais, de maneira que, segundo Oliveira (2010), despolitizou a gestão da pobreza e da desigualdade, enquanto consolidava a sua política econômica, ao invés de romper com esse modelo superexplorador. Assim, Lula da Silva racionalizou, unificou e ampliou programas de distribuição de renda e transformou a luta social contra a miséria e a desigualdade em um problema de gestão das políticas públicas, garantindo não somente, mas, especialmente, a grande adesão dos segmentos mais empobrecidos das classes subalternas ao projeto do governo, pois, com o lançamento do PBF, iniciou-se uma gradual melhora nas condições de vida dos mais pobres e extremamente pobres, além do montante de recursos que passou a circular mensalmente nos estados e municípios brasileiros.

Conforme dados da PNAD (1999-2009), em 2001, os programas de transferência de renda que precederam o Bolsa Família já indicavam que a pobreza extrema observada era 0,1 ponto percentual menor do que seria no Brasil sem os programas e a pobreza, 0,3 ponto menor. Estas reduções equivaleram a 0,6% da taxa de pobreza e 2,8% da taxa de pobreza extrema, respectivamente, naquele ano, enquanto no período de 2003 a 2005, a pobreza caiu 4,2 pontos percentuais e a pobreza extrema caiu 2,7 pontos. O Bolsa Família, neste sentido, foi responsável por 17% da queda da pobreza e por 40% da queda da pobreza extrema.

Entretanto, segundo as críticas de alguns especialistas, a exemplo de Oliveira (2010), o governo passou a agir como se o Programa Bolsa Família fosse um fim e não um meio para o acesso das famílias assistidas à renda, menosprezando a importância das estratégias de desenvolvimento local, de uma política estável de trabalho e geração de renda, de ampliação e melhoria da oferta de serviços públicos de saúde e educação como medidas que não deveriam ser substituídas por iniciativas de caráter focalista.

Marques (2009), por sua vez, sinalizou forte relação entre o voto em Lula da Silva, no segundo turno, e o peso do Bolsa Família em relação à população total de cada município. Para a pesquisadora, os dados obtidos em sua pesquisa sobre “O Papel do Programa Bolsa Família na decisão das Eleições Presidenciais Brasileiras de 2006” mostraram que, quanto maior a faixa de cobertura do PBF em relação à população total, maior foi a proporção de votos válidos recebidos por Lula da Silva. Para Marques, o grau de explicação do referido resultado foi de simplesmente 98%.

Assim, segundo Marques (2006), o fato de o Programa abranger no contexto de 2006 mais de 11 milhões de famílias e beneficiar quase 26% da população brasileira, elevando a renda de famílias extremamente pobres em até 40%, foram determinantes no resultado do pleito presidencial de 2006. Os dados apresentados acima, conforme a referida pesquisadora indicaram que as famílias assistidas e seu entorno viam o Programa como algo concreto, que alterava sua condição de vida. Daí por que o Presidente Lula da Silva, ao disseminá-lo para todos os municípios brasileiros, assegurou uma ampla base de apoio eleitoral, considerando que foi reeleito com 60,8% (58,3 milhões) dos votos válidos. Nesse aspecto, a partir de formulações teóricas gramscianas pode-se dizer que nenhuma hegemonia se constrói sem uma retribuição material. Isso implica dizer que, ao PBF coube o papel significativo de retribuição material, expresso na aprovação da segunda eleição do Governo Lula da Silva.

No Brasil, argumenta Oliveira (2010), existiu uma nova dominação com a eleição de Lula da Silva e com a criação do Programa Bolsa Família. Pois, observou-se que o consenso perseguido em seu governo baseou-se nos interesses do grande capital, embora sua ação também atingisse aos “despossuídos”. Desse modo, ao tempo em que, o governo realizou concessões, garantiu a manutenção do sistema. Assim, uma dessas concessões foi a criação do PBF, direcionado aos “extremamente pobres” e “pobres”.

Pode-se dizer que o que Lula da Silva perseguiu em seu governo foi tornar-se protagonista do atendimento de interesses de vários segmentos sociais, por meio de um processo progressivo no âmbito econômico, em busca de “unificar”, através de parâmetros ideológicos e da realidade material, um bloco social que não é homogêneo, e sim marcado por profundas contradições de

classes, além de buscar, criar uma “vontade coletiva” que tivesse como finalidade apoiar o projeto econômico-social e político de seu governo. Tal projeto se delineou e direcionou enquanto alternativa ao projeto neoliberal e ao antigo nacional-desenvolvimentismo latino-americano.

Essa nova tendência chamada “novo-desenvolvimentismo,” segundo Siscú (2005), imprime ao Estado ser forte para permitir ao governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas. Políticas de caráter defensivo são aquelas que reduzem a sensibilidade do país a crises cambiais; e, políticas expansionistas referem-se àquelas medidas de promoção do emprego. Um dos debates acalorados dentro desta perspectiva, diz respeito aos mecanismos para assegurar uma melhor distribuição de renda e riqueza, colocando em oposição alguns economistas que entendem que a qualificação da mão-de-obra e as políticas sociais são os instrumentos mais eficientes para se alcançar um melhor perfil distributivo contra outro grupo de economistas que entende ser o crescimento, as taxas de juros elevadas e permanentes, que vão assegurar uma melhora no perfil distributivo. A perspectiva novo-desenvolvimentista é de um meio termo entre as duas tendências, assim como, se posicionou Lula da Silva.

Assim sendo, o que se observou no segundo mandato do Presidente Lula da Silva, iniciado em janeiro de 2007, foi a continuidade da política monetária herdada do seu primeiro mandato, conforme demonstraram os limites estipulados para as metas de inflação estabelecidas pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) e a manutenção da vigência de juros ainda elevados para um país que, praticamente, mal havia consolidado sua estabilidade monetária. Contudo, a diferença entre o primeiro e o segundo governo Lula da Silva se dará pela intensificação da política de transferência de renda e pelo maior grau de liberdade para o crescimento econômico.

Para o governo, o efeito do Programa Bolsa Família sobre a pobreza em cada ano era composto pela manutenção dos ganhos anteriormente obtidos. Assim, não surpreendentemente, a parcela crescia à medida em que as transferências eram unificadas no Programa Bolsa Família e este era expandido. Desse modo, de 2007 a 2009 (PNAD, 2001 a 2009), 79% do impacto sobre a pobreza ocorreu devido à manutenção de ganhos existentes e 21% a novos ganhos (atribuíveis ao Bolsa Família). Ainda de acordo com os dados oficiais, de 2007 a 2009, o benefício do Bolsa Família inverteu a tendência da “pobreza extrema”, proporcionando uma queda em seus índices. Estes dados, contudo, foram impulsionados pela ressonância da fase anterior e, implicaram em menos antagonismos; porquanto, embora houvesse tensão, disputa e atrito entre as classes, o diálogo e a interpolação de sentidos, conforme o Presidente tenderiam a prevalecer. Assim, o discurso do governo sobre a mediação, construção de alternativas, conexão entre Estado, economia e sociedade, fortaleceu, em última instância, o consenso.

Conforme Gramsci (2002), a condição para a reprodução do consentimento é que o sistema hegemônico produza resultados que, em certa medida, satisfaçam os interesses materiais de curto prazo de vários grupos sociais, uma vez que a hegemonia ideológica necessita estar calcada em uma base material. Isso expressa o fato de que não há, em Gramsci, uma supervalorização da subjetividade em detrimento da objetividade, pois, se por um lado, Gramsci não vê a economia como a mera produção de objetos materiais, recusando-se a vê-la como algo isolado da totalidade social, por outro, não nega a determinação em última instância da totalidade social pela economia. Em outras palavras: para Gramsci (2002), a ação do sujeito, isto é, a política e seu estado mais amplo, não se dão no vazio, mas sim no interior de determinações econômico-objetivas que limitam, sem anular, a ação do sujeito.

Daí por que, associado a favor do novo-desenvolvimento, o Governo o colocou como um dos pilares para a correção das distorções das desigualdades estruturais, inserindo neste contexto o aumento do salário mínimo, o crescimento do emprego, a oferta de crédito e, especialmente, o Programa Bolsa Família como agente de intervenção social que, conforme argumenta Oliveira (2010), proporcionou (proporciona) apaziguamento e sistematização da pobreza.

Pode-se dizer que os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza foram bastante significativos; contudo, vale ressaltar que o PBF teve o maior impacto sobre a “extrema pobreza” do que sobre a “pobreza”, dado o valor modesto dos benefícios pago às famílias, cujo papel foi de complementação, e não de substituição de renda.

O PBF, conforme Oliveira (2010), ao incluir as famílias assistidas nos processos econômicos de produção e consumo de forma precária, produz um segmento de indigentes ou de pobres “inseridos”, cuja função é de mero figurante da reprodução social. Passando-se, assim, a contar com uma pobreza regulada ou controlada, mas não superada, servindo para minimizar o caráter “perigoso” rotulado aos pobres, cujo objetivo é o de possibilitar o funcionamento do *status quo* mediante o consenso social.

Assim, o Governo Lula da Silva, com a intenção de assegurar o consenso social, reafirmou as potencialidades do PBF incessantemente, no sentido de que este programa constituía a principal política de enfrentamento à pobreza atual no Brasil, tanto pela dimensão quantitativa do público atendido quanto pelo volume de recursos aplicados. Ademais, para o citado governo e seus defensores, o processo de unificação pode ser considerado como positivo no desenvolvimento das políticas sociais brasileiras, que historicamente se mostraram fragmentadas, descontínuas e insuficientes para o atendimento ao quadro social de extrema pobreza. Desse modo, para Lula da Silva, o PBF, dado o seu aspecto massivo e sua capacidade de focalização nas famílias de mais baixa renda, contribuiu significativamente para a redução da desigualdade, o que, para ele, significou, também, contribuir, na redução da pobreza.

Pode-se dizer também, sob essa ótica, que o atual governo da Presidenta Dilma Vana Rousseff, na intenção de continuar implementando o modelo social e econômico anterior, e de manter as margens de consentimento popular, responde a determinadas demandas dos menos favorecidos, fortalecendo ainda mais o PBF e consolidando o modelo de desenvolvimento dependente do mercado. Por esta razão, é inequívoco que não rompe com os ditames da macroteoria econômica neoliberal, de modo que o Brasil permanece recebendo intenso afluxo de capital estrangeiro, permitindo um elevadíssimo nível de reservas internacionais.

Nota-se que, a fim de manterem-se as circunstâncias e adaptações constantes que sustentaram os governos Lula da Silva e o atual, foram identificados poucos avanços nas políticas sociais. O que ocorreu na realidade foi à manutenção de um conservadorismo embalado pelo Programa Bolsa Família, centrado no atendimento individualizado das famílias, de modo que transferiu o problema da desigualdade social para o âmbito interno das classes subalternas e suas frações.

O atual governo também abandonou a defesa incondicional de políticas sociais universais que já figuraram como bandeiras históricas do Partido dos Trabalhadores (PT), aperfeiçoando e ampliando as políticas focalizadas “nos mais pobres entre os pobres” e contribuindo para manter a fragmentação (do ponto de vista político) dos segmentos mais vulneráveis das classes subalternas.

O governo Dilma Vana Rousseff fugindo do enfrentamento dos mecanismos estruturais de reprodução das desigualdades, através do Programa Bolsa Família, apenas “comanda a pobreza”, pois mantém em constante estado de insegurança o seu público alvo, considerando-se que as famílias assistidas regressariam imediatamente à condição anterior, caso o Programa seja suspenso.

Desse modo, entende-se que a perspectiva de consenso refere-se ao fazer política como busca constante de agregação de forças e articulação em termos unitários, da criação de espaços de entendimento ampliado no interior das determinações econômicas. Pois, segundo Gramsci (2000), não se pode compreender o consenso como algo isolado da totalidade social. Assim, o fator econômico não produz um fechamento final no sentido estrito de garantir um resultado por si só. Daí por que a direção intelectual e moral nos Governos de Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff foram e são exercidas no campo das ideias, manifestando a capacidade de conquistar o consenso e de formar uma base social, uma vez que não há direção política sem consenso. Neste sentido, os referidos governos buscaram apoio massivo nas regiões brasileiras, especialmente na região Nortes e Nordeste, considerando o alto índice de pobreza em relação às demais regiões.

Pode-se enfatizar que a era Dilma também é palco da conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias. Diante disto, faz-se necessário lembrar que medidas assistenciais são continuamente ampliadas, bem como o crédito ao consumidor, os empréstimos populares e os aumentos do salário mínimo. Pois, se do ponto de vista prático estas medidas minimizam e reduzem as condições de pobreza, do ponto de vista teórico, sob a ótica das disparidades entre rendas do trabalho e dos

lucros, juros, renda da terra, aluguéis e outros rendimentos do capital, não há indício de redução das desigualdades.

Entretanto, o PBF atua na realidade sobre os efeitos das diferenças entre as classes sociais, sem alterar os processos geradores dessa situação, representado por objetivo de caráter reparador e orientado pela focalização, desconsiderando-se as determinações mais gerais e estruturais de situação da pobreza. Todavia, dado o seu caráter massivo e sua capacidade de focalização, apesar do baixo impacto (considerando-o isoladamente) que produz para a redução direta da pobreza entre as regiões brasileiras, continua contribuindo para a redução da desigualdade entre os “extremamente pobres” e “pobres”.

5. Conclusão

O PBF constitui-se como parte da articulação do consenso social e das correlações de forças políticas que fazem emergir a hegemonia de classe, de modo a potencializar e formar uma base social consonante com o governo central, uma vez que, não há direção política sem consenso, assim como, não há hegemonia sem retribuição material. Pois, a direção política e social de uma sociedade não se efetiva apenas pela via da política econômica governamental, mas também pela hegemonia construída na sociedade civil. A sociedade política e sociedade civil como unidade dialética geram determinações que possibilitam ao Estado governar como instrumento que atende aos interesses das classes dominantes, enquanto incorpora parte dos interesses das classes dominadas. Desse modo, conforme Mota (2010), está em curso um processo de “repolitização regressiva” da política, que se faz com argumentos antineoliberais, porém, em defesa do nacional-capitalismo.

Assim, o PBF produz um segmento de indigentes ou de pobres “inseridos”, cuja função é de mero figurante da reprodução social. Desse modo, passa-se a contar com uma pobreza controlada ou regulada, mas não superada, que se configura na distribuição de renda a uma parcela da população que se encontrava fora do mercado consumidor, proporcionando renda, consumo e desenvolvimento econômico-social, gerando o aquecimento do mercado interno, além de atender parte dos interesses materiais dos assistidos pelo PBF. Entende-se, portanto, que os Governos Lula da Silva e o Governo Dilma Vana Rousseff passaram a agir como se o PBF fosse um fim e não um meio para o acesso das famílias assistidas pela transferência de renda, de uma política estável de trabalho e geração de renda, de ampliação e melhoria da oferta de serviços públicos.

6. Bibliografia

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. **Agenda da Família**. Brasília, 2010.

BRASIL. **Perfil da Pobreza no Brasil**. Disponível em: <www.mds.gov.br/.../noticias/.../11.05.02_Nota_Tecnica_Perfil_A.doc>. Acesso em: 15 ago. 2012.

COTTA, Tereza Cristina; PAIVA, Luis Henrique. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: **2003-2010: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v.1, IPEA.

COUTINHO, Carlos Nelson. A Hegemonia da Pequena Política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibeli (orgs.). **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. vol. 2.

_____. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. vols. 3.

_____. **Americanismo e Fordismo**. in:____. Cadernos do Cárcere, vol. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MARQUES, Rosa Maria. A Importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento social em debate, nº 1**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2005.

_____ (org). **Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006**. Revista de Economia Política, vol. 29, nº 1 (113), janeiro-março/2009.

MOTA, Ana Elizabete. (org). **As Ideologias da Contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Ed. Universitária/UFPE, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci, a Questão Democrática e a Esquerda no Brasil. In: COUTINHO, C. N.; NOGUEIRA, M. A. (Eds.). Gramsci e a América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibeli (orgs.). **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

PNAD. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2009. Disponível em: <<http://www.pwt.wikipedia.org>>. Acesso em: 18 mar. 2011.

POCHMANN, M. et al. (Orgs.). **Atlas da Exclusão mundial**. São Paulo: Cortez, 2004. v. 4. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: seus efeitos econômicos e sociais na região Nordeste do Brasil Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/26M.pdf>>. Acessado em: 16 ago. 2011.

Programas de Transferência de Renda no Brasil: impacto sobre a desigualdade e a pobreza. Citado em: Previdência reduz mais a pobreza do que o Bolsa Família. Folha de S.Paulo, 02/07/2006.

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

SISCÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. **Por que Novo-desenvolvimentismo?** Fevereiro 2005. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/porque_novo_desenvolvimentismo.pdf>. Acessado em: 18 nov. 2012.