

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA ARENA POLÍTICA¹

Anete Brito Leal Ivo²
José Exaltação³

Introdução

Este trabalho analisa o embate político entre parlamentares governistas – do PT, Partido dos Trabalhadores – e oposicionistas – destacadamente do PFL, Partido da Frente Liberal (hoje DEM) e do PSDB, Partido da Social Democracia Brasileira – no Congresso Nacional brasileiro, em torno do Programa Bolsa Família – PBF, considerando aspectos quanto à sua concepção, exequibilidade e as suas “portas de saída”. A análise toma por referência quatro períodos: o ano de 2003, momento de apresentação e discussão da proposta; e os anos de 2004; 2006 e 2008, marcados pela disputa eleitoral. Esta escolha dos anos de eleição deve-se não só às constantes críticas da sociedade, de políticos e da mídia de que o programa se constitui estratégia de *marketing* eleitoral, mas porque o embate eleitoral é uma conjuntura que explicita mais, na arena política, os marcos diferenciais de caráter conceitual de estratégico do Programa entre os Partidos.

O processo de formulação de políticas sociais classicamente envolve uma tensão entre liberais e socialistas, sobre a responsabilidade pública da assistência, que diz respeito ao quanto as elites econômicas dispõem para ser distribuído (ver IVO, 2007). Por outro lado, a avaliação crítica das políticas sociais supõe uma articulação intrínseca entre uma dimensão *conceitual*, que diz respeito à natureza do Estado social e a *gerencial*, que se refere à capacidade instituída de operacionalizar os postulados da redistribuição na esfera institucional de governo. Somente a partir desses pressupostos relativos à própria natureza do Estado social e, portanto, à dimensão conceitual da política social, pode-se ultrapassar uma avaliação exclusivamente técnica da política (IVO, 2010). É exatamente através da associação entre as concepções e os modos de operar as políticas sociais, pelo governo Lula, que o programa Bolsa Família é discutido na arena política, configurando o embate de diversos atores políticos no Congresso Nacional, sobre os papéis reservados ao mercado e ao Estado na

¹ Texto baseado no capítulo 5 do relatório da pesquisa *Programas de transferências condicionadas de renda (TCR) no Brasil: O Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestações Continuadas – BPC*, coordenada pela professora Anete Ivo, responsável brasileira do Projeto *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*, desenvolvido para a Fundación Carolina em parceria com o CLACSO, sob a coordenação geral de Carlos Barba.

² Doutora em Sociologia, Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFBA e do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da UCSAL, pesquisadora sênior do Centro de Recursos Humanos (CRH/UFBA).

³ (José Carlos da Exaltação Torres) Sociólogo, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA.

regulação social. A implementação dos programas de transferência de renda no Brasil é modelar desse tipo de processo.

O Programa Bolsa Família foi construído no Governo Lula, em 2003, a partir da articulação de um conjunto de outros programas de transferência de renda pré-existent, de alcances e objetivos variados, implantados no segundo mandato do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, do PSDB⁴, e tomou por base fundamentalmente o *Bolsa Escola*, maior programa desse conjunto. Essa conversão dá lugar a uma disputa entre o PT e o PSDB sobre a autoria do programa, observada nos discursos dos deputados federais desses partidos, especialmente quando o *Bolsa Família* alcança níveis de cobertura elevados e ampla legitimidade política.

Em que pesem os reconhecidos méritos do *Bolsa Escola*, as iniciativas do PT já vinham ocorrendo há alguns anos na formulação de um programa de garantia de renda aos mais pobres, desde 1991, quando foi apresentado no Senado o projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy (PT) de um *Programa de Garantia de Renda Mínima* – PGRM (PLS nº 80/1991). Este visava a implantação de um programa de *Renda Básica de Cidadania*, na forma de um imposto de renda negativo, o qual garantiria a todos os cidadãos do país, maiores de 25 anos de idade, o direito a um determinado nível de renda. Em oito de janeiro de 2004, foi aprovada a Lei 10.835, que instituiu a *Renda Mínima*⁵ e, no dia seguinte, a Lei 10.836 que cria o *Bolsa Família*. O texto da lei da Renda Mínima previa a sua aplicação de forma gradual, começando pelos mais necessitados, e sua aplicação deveria se dar a partir da evolução de programas de transferência de renda, em especial o *Bolsa Família*.

Ademais, o programa *Bolsa Escola*, implantado pelo PSDB, inspirou-se em iniciativas anteriores realizadas em algumas municipalidades⁶ e, especialmente, na experiência exitosa do *Bolsa Escola* implementado pelo PT – governo de Cristóvão Buarque, no Distrito Federal, em 1995. A concepção desse programa baseava-se na *tese de capital humano*, de que a elevação do nível educacional das crianças beneficiadas ampliaria suas oportunidades de geração autônoma de renda no futuro e, portanto, contribuiria para interromper o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. Os programas de transferência de renda se replicaram em vários municípios na segunda metade da década de 1990. Lena Lavinias (1998)

⁴ O PSDB tinha apoio do PFL

⁵ A Lei nº 10.835/2004, de autoria do Senador Suplicy, que institui a Renda Básica de Cidadania, foi sancionada por unanimidade no senado em 8 de janeiro de 2004, mas ainda carece de regulamentação.

⁶ Lavinias (1998) em nota nº 32 relaciona os municípios com PGRM: Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Campinas, Catanduva, Ferraz de Vasconcellos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiá, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Santo André, São Francisco do Conde, São José do Conde, São José dos Campos, São Luiz, Tocantins, Vitória.

analisa diversas experiências de programas de renda mínima vigentes no Brasil em 1998 e ressalta que esses programas só têm efeito no médio e longo prazo, e trazem o “*inconveniente de excluir [...] uma parcela relevante da população pobre em idade adulta, notadamente os jovens adultos sem filhos, ou famílias com crianças em idade pré-escolar, ou ainda aquelas com jovens cuja idade varia entre 15 e 18 anos, que não concluíram o primeiro grau*” (p. 13).

Em relação à perspectiva mais ampla da renda mínima de cidadania, José Carlos Vaz, em 1995, apresentou o que seriam os principais pontos de discussão dessas políticas de transferência de renda, nucleados em torno de três argumentos básicos, que ainda alimentam muitas das críticas de diversos setores políticos e da sociedade sobre as mesmas:

(a) *Insuficiência de recursos municipais para dar sustentabilidade ao Programa;*

(b) *O possível efeito perverso de desestímulo ao trabalho* – crítica inspirada nos debates europeus, em países com Estado social consolidado, cujos sistemas confinaram os beneficiários na rede de seguridade social, consequência da baixa remuneração do trabalho;

(c) *Dificuldades de gestão do programa* – essa crítica diz respeito, principalmente, ao processo de seleção de beneficiários e controle do programa.

Parte dessas críticas significa a transposição de análises próprias a Estados europeus, com Estados sociais consolidados. Vaz considera o uso desse argumento inadequado à realidade brasileira, pois diante do histórico desemprego estrutural a adoção de um programa de renda mínima ajudaria a minorar as consequências negativas do desequilíbrio do mercado de trabalho.

Observando os resultados de programas implementados, o autor contrapõe os seguintes argumentos: (i) o PGRM se institui no campo da redistribuição de renda, orientando a capacidade tributária do Estado para a promoção da justiça social; (ii) gera impactos diretos de melhoria das condições de renda em aspectos como alimentação, saúde, moradia e lazer; (iii) promove, como efeito indireto, uma ampliação do acesso a serviços públicos e programas sociais pela população beneficiada; (iv) tende a potencializar a micro economia via aumento no consumo de bens populares; (v) no longo prazo, tende a elevar o nível de qualificação da mão-de-obra local, em consequência do acesso ao ensino básico; (vi) pode aumentar a produtividade dos gastos sociais do governo e permitir racionalizar dispêndios em atividades-meio, melhorando assim os investimentos em atividades-fim, voltadas às necessidades dos cidadãos; e, por fim, (vii) pode aumentar a integração das ações setoriais da prefeitura, quando articulado com outras políticas sociais.

Esses diversos argumentos, ainda que relativos aos programas de renda mínima em geral, vão reaparecer no debate sobre o PBF, no contexto da arena política do Congresso Nacional [CN], que apresentaremos adiante, como também na arena pública mais ampla, inclusive na esfera dos gestores do programa. Em todos os períodos analisados são recorrentes as manifestações que questionam a capacidade gestonária do governo quanto à operacionalização do programa (PBF), cobrando eficácia e controle da elegibilidade e do cumprimento das condicionalidades, sugerindo irregularidades na sua aplicação.

O texto está estruturado em cinco seções, que tematizam os contextos e os principais eixos do embate entre oposição e governo, nesta matéria. A primeira, relativa ao período de 21 outubro a dezembro de 2003, discute a *proposta de criação do Programa Bolsa Família [...] decorrente da tramitação da MP nº 132, que cria o PBF, na Câmara Federal*. Essa discussão é marcada pela defesa da proposta do governo de unificação dos programas anteriores sob a nova rubrica da Bolsa Família, justificada como condição de maior racionalidade administrativa. A oposição oscila entre requerer autoria do programa e sugerir incapacidade do governo na implementação. A seção seguinte refere-se ao ano de 2004, ano de prova da legitimidade política do Bolsa Família no Congresso Nacional. O debate então se organiza a partir da oposição, que expõe a contradição da política social do governo, diante dos valores irrisórios do salário mínimo (SM) proposto pelo governo, contrapondo a agenda social prioritária do governo em favor do PBF, de caráter assistencialista, às políticas mais universalistas e redistributivas, como o SM e a revigoração do mercado de trabalho. A estratégia da oposição é gerar evidências sobre a incompetência do governo, tanto na atribuição dos benefícios como no controle das condicionalidades, sugerindo irregularidades na concessão dos benefícios por incapacidade gerencial. Essa estratégia mobiliza setores da opinião pública, da mídia e a ação do Tribunal de Contas da União como árbitro. Na seção 3 – analisam-se os debates parlamentares em 2006, ano de eleições presidenciais. O contexto é favorável ao governo, pela melhoria no controle das condicionalidades; a extensão do Programa em termos nacionais, evidenciando o cumprimento das metas iniciais, e a melhoria real do SM, num *ambiente econômico marcado pela retomada do crescimento econômico e avanços em políticas sociais redistributivas*. A seção 4, referente ao ano de 2008, observa a retomada do debate sobre o modelo de desenvolvimento, ou seja, o papel desses programas como mecanismo eficaz para interromper o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza, como indagamos no projeto⁷, discutindo as suas “portas de saída”. O eixo é o reconhecimento

⁷ Perspectiva analítica indagada pelo projeto mais amplo onde se inseriu este estudo.

do programa como melhoria das condições de vida e consumo popular, condição de reaquecimento do mercado interno. A saída liberal é rediscutida contrapondo-se à ideia de um Estado pesado em encargos sociais e a uma maior dependência dos beneficiários do Estado, contradizendo a dimensão necessária de autonomia e emancipação liberal pelo empreendedorismo. A seção conclusiva recompõe a trajetória dos debates parlamentares relativa aos programas sociais e particularmente ao PBF – *Discursos e percursos*. Finaliza, contrapondo ao debate do Legislativo, a posição do Executivo, na pessoa do Ministro do Desenvolvimento Social, que responde a essas indagações reforçando a preocupação com as “portas de entrada”, ou seja, o acesso de milhões de brasileiros à renda e às políticas sociais.

1. A apresentação da proposta de criação do Programa Bolsa Família (outubro a dezembro de 2003): defesa da racionalidade institucional.

O período que vai da edição da MP 132, que cria o *Programa Bolsa Família* – PBF (20 de outubro de 2003), até a sua aprovação para conversão em lei (17 de dezembro de 2003), é palco de discussões no Congresso Nacional (CN) sobre os pontos de maior polêmica do Programa. Os **deputados governistas** defendiam a proposta de criação do Programa, justificando que a unificação dos programas anteriores aumentaria os investimentos sociais do Governo, o valor médio dos benefícios e a cobertura sobre o público-alvo. A **oposição** criticava o caráter excludente do PBF em relação aos programas anteriores, especialmente quanto à linha de corte das famílias elegíveis⁸. Ademais, questionavam a exequibilidade em termos de sua abrangência nacional.

Na apresentação da MP 132 ao CN (21 de outubro de 2003) a base aliada do governo destacou os objetivos e pretensões do Bolsa Família, voltados para racionalizar o gasto social; aumentar a cobertura do público-alvo; aumentar o valor dos benefícios e os investimentos federais no setor para execução do que viria a ser o principal programa nacional de transferência de renda, como se verifica no discurso do Deputado Carlito Merss (PT/SC).

Com a mudança [a unificação dos programas de transferência de renda], o valor médio pago aumentará cerca de 3 vezes. A média paga está em torno de 24 reais, segundo dados da Secretaria de Assistência Social. O Governo calcula que a média passará para 75 reais. Hoje, mais de 90% das famílias beneficiadas recebem menos de 50 reais mensais dos vários programas existentes.

⁸ Os programas unificados no PBF tinham por público-alvo famílias de baixa renda, cuja definição referenciava-se na renda *per capita* de até meio salário mínimo, essa era, portanto, a linha de corte para elegibilidade dos beneficiários, se não, um valor equivalente. O Bolsa Escola, por exemplo, estipulou uma renda de R\$ 90,00, à época em que o salário mínimo estava em R\$ 180,00 (cf. Decreto nº 3.823, de 28 de maio de 2001). O Bolsa Família definiu duas categorias elegíveis: “pobreza extrema”, com renda *per capita* de até R\$ 50,00, e “pobreza”, com renda até R\$ 100,00. O salário mínimo à época era de R\$ 240,00.

Esses programas foram elaborados de forma desarticulada, provocando uma série de problemas. Um deles foi o desperdício de verbas e a realização de trabalhos parecidos, senão iguais, por mais de uma equipe, gerando dispersão de recursos e fragmentação das políticas sociais [...]

O Bolsa-Família também vai aumentar o número de famílias atendidas. Até o fim deste ano, serão 3,6 milhões de famílias. A meta do Governo é atingir 11,4 milhões de famílias até o final de 2006. Atualmente, o cadastro único contempla cerca de 30,5 milhões de pessoas.

Com essa perspectiva de crescimento, o Governo estima que terá de garantir 10,67 bilhões de reais para o Bolsa-Família no Orçamento até 2007. Para o ano que vem, a previsão orçamentária é de 5,3 bilhões de reais, 1 bilhão de reais a mais do que no Orçamento de 2003. (Deputado Carlito Merss -PT/SC)

Os deputados da oposição além de defenderem a paternidade do programa, consideravam a proposta inviável devido à falta de sustentabilidade orçamentária, o que o tornaria um programa virtual, ou seja, seria apenas uma “jogada de marketing” do Governo, sem condições objetivas de efetivação.

É claro que a unificação dos programas sociais nada cria de novo, mas apenas reúne as dotações do Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação, que já atendiam a mais de 7 milhões de pessoas. Assim, o Bolsa-Família nada mais é do que a fusão de programas sociais antigos, concebidos no Governo passado, para ser explorado politicamente (Dep. Coriolano Sales, PFL/BA, 22.10.2003)⁹.

[...] para que alimentar a esperança do nosso povo já tão sofrido com o lançamento de programa que os próprios integrantes do Governo acham que não será factível?¹⁰ É brincar com o sentimento da população, principalmente com o dos mais necessitados, dos que se valem desse tipo de ação governamental para, em muitos casos, não passarem por privações (Dep. Murilo Zauith, PFL/MS).

As contradições entre oposição e governo não apresentavam contornos muito claros, já que, em realidade, as distinções entre o novo programa e seus antecessores não eram muito definidas, dificultando aos opositoristas a formulação de uma oposição mais veemente à nova proposta do Governo, sem que atingisse suas linhas de ação anteriores. As críticas, então, se orientaram não sobre a proposta, mas, sobretudo, para aspectos da competência técnica da equipe do governo e a sustentabilidade orçamentária.

[...] quais os critérios para unificação dos programas Bolsa-Escola e Cartão-Alimentação; se foram realizados estudos de impacto sobre a unificação desses dois programas, e se há disponibilidade de verba para esse fim, apesar da economia prevista com a unificação.

Nossa posição é a de que o Governo apresente respostas técnicas para atitudes aparentemente confusas (Dep. Zelinda Novaes, PFL/BA, 22.10.2003)¹¹.

Quando a MP nº 132 entrou na Ordem do Dia (OD)¹², em dezembro 2003, os parlamentares da oposição foram mais incisivos em torno dos elementos que compunham o

⁹ “Breves Comunicações”, em 22 de outubro de 2003.

¹⁰ Referência a suposta declaração do então Ministro do Planejamento, acerca da falta de recursos para a execução do Programa Bolsa Família.

¹¹ “Breves Comunicações”, em 22 de outubro de 2003.

¹² Na Ordem do Dia apreciam-se e votam-se as matérias legislativas.

novo programa, tendo apresentado um expressivo número de Emendas (53) sobre a Matéria. Contudo, não se observava ainda uma homogeneidade de posições entre os parlamentares, a exemplo do PSDB, que se dividia em posições entre adiar ou apoiar a votação da MP¹³. A relatoria do Projeto (Mensagem nº 145, 2003), por sua vez, reafirmando a postura do governo, justificou a urgência de votação da Medida pela “*necessidade imediata de tornar a gestão de recursos públicos mais eficiente e de elevar o número de famílias atendidas nas ações sociais de Governo*” (p. 4), com vistas a que o “*Programa Bolsa Família contribua efetivamente para reduzir a exclusão social, sem, contudo, gerar maiores ineficiências à economia brasileira*” (p. 9), destacando a busca de uma maior racionalidade e eficiência da administração pública: “*unificação dos programas federais de reforço de renda busca imprimir maior racionalidade e eficiência à administração pública*” (p. 10).

O PFL¹⁴ e o PSDB levantaram aspectos **negativos**, que diferenciavam o novo Programa das experiências anteriores, destacando principalmente o caráter restritivo do critério de elegibilidade na concessão do benefício a famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 100,00. Apoiando-se no Decreto nº 4.102/2002 (Art. 3º, I), que regulamentava o *Auxílio Gás*, e na Lei 10.689/2003 (Art. 2º, §2º), que criou o *Cartão Alimentação*, ambos desenhados para famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo como potenciais beneficiárias das transferências monetárias, o que equivalia a R\$ 120,00 – os deputados oposicionistas consideravam o novo programa excludente de pessoas já contempladas pelos programas anteriores, o que impunha uma revisão do “critério de elegibilidade”.

Não podemos aceitar, por exemplo, que se mantenha a exclusão das famílias beneficiadas por conceito de renda *per capita* familiar que não seja o de meio salário mínimo, conforme previsto nas leis que estabelecem a criação do programa de acesso à alimentação e ao auxílio-gás.

Não podemos aceitar esse caráter excludente do programa [...] (Deputado Cláudio Cajado, PFL/BA [OD, 17/12/2003]).

O PSDB reiterava a sua pretensão de autoria sobre o Programa, ao tempo em que demonstrava que muitas de suas características pioravam com a nova proposta: (i) o caráter excludente das novas linhas de elegibilidade para a inclusão de beneficiários do Programa, R\$ 50,00 e R\$ 100,00, tomando por referência os valores operados nos programas anteriores, R\$

¹³ Os deputados Wilson Santos, PSDB/MT, e Antonio Carlos Pannunzio, PSDB/SP, são exemplos de posição contra e a favor ao adiamento da votação, respectivamente. (Cf. Câmara dos Deputados, Ordem do Dia, 17 de dezembro de 2003.)

¹⁴ É preciso caracterizar que o PFL era um partido originário da antiga Arena – Aliança Renovadora Nacional, criado em apoio à Ditadura Militar. Um dos políticos expoentes desse partido foi o senador Antônio Carlos Magalhães, do PFL da Bahia, autor do projeto de emenda constitucional de criação do *Fundo de Combate à Pobreza*, criado em 2000, que financia atualmente mais de dez programas sociais, inclusive o PBF. Daí talvez a ativa participação nos debates de 2003 de parlamentares do PFL da Bahia.

120,00, o que certamente implicaria custos políticos. “*Dessa forma, muitas famílias que hoje recebem o Vale-Gás e os benefícios do Bolsa-Escola e do Bolsa-Alimentação ficarão de fora desses programas*” (Dep. Antonio Cambraia, PSDB/CE [OD, 17/12/2003]).

Diante dessas críticas da oposição o governo avaliava que a execução anterior operava de forma caótica, e esse era o principal motivo para a baixa cobertura. “*A unificação de programas, assim como a centralização da gestão do Cadastro Único, dos pagamentos e da avaliação do Programa Bolsa Família proporcionará maior efetividade ao gasto social, o que certamente elevará o número de famílias beneficiadas*” (Deputado Odair, PT/MG, Parecer do Relator [OD, 17/12/2003]). O governo considerava a transferência de renda, um dos aspectos das políticas sociais, pautada no “conceito de foco”, aos quais deveria-se paulatinamente agregar outras ações. “*Pretende-se, ao passo em que a máquina pública aufera ganhos de racionalidade e eficiência com o fim da sobreposição de ações, que sejam geradas outras políticas para as famílias beneficiadas, de forma a lhes permitir a emancipação econômica*” (*Ibid.*).

Em verdade, os partidos opositoristas demarcaram espaço na elaboração do Projeto de “Conversão” apresentando diversas Emendas¹⁵, das quais algumas foram incorporadas parcialmente, como a abertura para reajustes, pelo Executivo, tanto dos benefícios quanto dos valores referenciais do Programa, proposto pela Emenda de nº 1, do Deputado Cláudio Cajado. Essas emendas, no entanto, foram rejeitadas em sua maior parte, de modo a não alterar o sentido original da proposta. Contudo, o próprio fato de assimilar-se os programas anteriores ao Bolsa Família, cuja autoria remetia aos partidos agora em oposição, já construía um ambiente favorável à aprovação da proposta e, ao mesmo tempo, um elemento conflitivo no campo da política.

2. A Implantação do PBF (2004): da natureza da redistribuição [focalização ou universalidade] às irregularidades na concessão de benefícios PBF.

O ano de 2004 será um importante período de prova para o *Programa Bolsa Família*, pois é quando o Governo vai adotar algumas das medidas mais severas e explicitamente

¹⁵ É significativo o número de Emendas apresentadas por alguns deputados. O maior destaque é do Deputado José Carlos Aleluia (PFL-Bahia), então líder do PFL na Câmara, com 15 Emendas, seguido de seu correligionário, Deputado Claudio Cajado, com nove. (O fato de ambos serem do PFL, e simultaneamente do estado da Bahia, pode ter um significado mais amplo, dado o papel do Senador Antônio Carlos Magalhães – da Bahia na instituição do *Fundo de Combate à Pobreza*, que prevê a execução de “programas de reforço de renda” (Cf. Lcp nº 111/2001, Art. 3º, §1º), aos quais se assimila o Bolsa Família.) Do PSDB destacam-se os Deputados Antônio Carlos Mendes Thame e Sebastião Madeira, com cinco Emendas cada um.

impopulares, como a reforma do sistema previdenciário e a restrição do reajuste do salário mínimo, num ano eleitoral para as prefeituras, no qual os programas sociais têm importante papel de apoio e base popular. Os trabalhos parlamentares no Congresso Nacional foram antecipados, dada a Convocação Extraordinária feita pelo Presidente da República, fato que deu lugar a diversas especulações. Essa convocação antecipada, de um lado, indica pressa do Governo em aprovar seus projetos, e, de outro, o Governo o faz em razão do ano eleitoral. Isso pode não ter sentido, uma vez que um dos itens da pauta da Convocação era justamente a Reforma da Previdência, alvo de grande polêmica e elevados custos políticos. De todo modo, quanto antes se a discutisse, mais tempo se teria para reverter os possíveis efeitos indesejáveis, no plano político.

De início, a discussão enveredou para uma avaliação do desempenho do Governo Federal durante o ano de 2003, primeiro ano do Governo Lula. Na sessão de abertura (19 de janeiro 2004) parte da oposição começou acusando o Governo pela inadequação da Convocação antecipada do Congresso. Segundo o Deputado Sebastião Madeira (PSDB), “*O volume de matérias a serem apreciadas — emendas constitucionais, medidas provisórias, projetos de lei — demonstra claramente que esta convocação será inócua, não resultará na aprovação de emendas ou leis*”, e, em sua opinião, um dos resultados seria o desgaste do Legislativo perante a população. Na oportunidade, acusou-se também o Governo de falta de projeto para o país, criticando a reforma ministerial, em processo, taxando-a de fisiologista e sem propósito. Nas palavras do então líder do PSDB, deputado Jutahy Júnior, “*Trata-se de um Governo baseado em interesses claramente clientelistas, fisiológicos, sem projeto, que faz uma colcha de retalhos na base de apoio, porque, como não existe projeto, é tudo baseado em interesses imediatos*”.

Da parte do Governo, o então líder do Partido dos Trabalhadores (PT) no Congresso – o deputado Nelson Pellegrino – proferiu discurso destacando uma conjuntura econômica favorável, com expectativas positivas em relação às projeções para o futuro próximo.

A economia dá sinais de recuperação. Aliás, os economistas são unânimes em afirmar que o País vai crescer de 3,5% a 4% em 2004. [...] E haverá distribuição de renda, pois preparamos a infra-estrutura do Brasil, estabilizamos o dólar e a inflação voltou a patamares aceitáveis [...].

[...] Já temos as menores taxas de juros ao consumidor e ao crédito pessoal dos últimos 10 anos [...].

[...] Vamos investir em infra-estrutura, construção civil, habitação popular, saneamento, saúde e em obras de que o Brasil precisa para enfrentar seu crescimento econômico. E há outras medidas, como as do ano passado, para aumentar os investimentos na área social.

O ano de 2003 foi fechado com 3 milhões e 600 mil famílias acolhidas no Programa Bolsa-Família. São mais de 10 milhões de brasileiros com uma renda mínima para fazer 3 refeições ao dia. O Programa Fome Zero foi implantado em 2.226 Municípios; o Programa Luz para Todos permitirá que, até o final

do Governo Lula, 90% dos domicílios brasileiros tenham luz; e há ainda o Programa de Alfabetização [...].

Em se tratando dos “investimentos na área social”, observa-se que o Bolsa Família assume claramente o pilar da política social, garantindo a “*mais de 10 milhões de brasileiros*” o acesso diário à alimentação. Essa avaliação otimista do governo é complementada ainda por argumentos defensivos em relação às críticas e avaliações da oposição, segundo as quais o governo teria posto o país em situação desfavorável ao desenvolvimento.

Este Governo tem que ser julgado por 4 anos, já que recebeu herança maldita e, em 1 ano, não pode fazer a revolução pregada por alguns que não a realizaram quando no Governo. Seguramente, terminamos o ano de 2003 em situação infinitamente melhor do que terminamos em 2002. O País está em plena recuperação econômica, e nos próximos 4 anos vamos presenciar crescimento sustentado, com distribuição de renda e justiça social e, a cada ano, vamos diminuir a vulnerabilidade da economia brasileira e aumentar nossa soberania.

Nesse debate, observa-se certo desencontro no âmbito da própria oposição, pois o PFL (partido da oposição) saiu na defensiva do Governo, a exemplo do deputado Paulo Magalhães, para quem o Presidente Lula seria “*o Presidente da esperança dos brasileiros*”. O deputado defende a importância da Convocação antecipada e considerou que o desgaste da imagem do Legislativo ocorre quando parlamentares “*usam os microfones para fazer politicagem*”, referindo-se, aparentemente, aos discursos de alguns deputados PSDBistas.

A principal oposição desse período, no entanto, aparece mesmo na voz dos parlamentares dissidentes do próprio PT, mais precisamente dos parlamentares chamados “radicais”, expulsos do Partido por se posicionarem contra os rumos assumidos pelo governo e terem votado contra as propostas do Governo¹⁶. Em 11 de fevereiro de 2004, Luciana Genro, eleita pelo PT-RS, então considerada deputada “sem partido”, ataca de um lado o PT por sua tendência de assimilar-se ao PSDB, e, de outro lado, o Governo porque, em sua opinião, teria sido capitulado pelo projeto neoliberal. A deputada fundamenta a sua denúncia, mostrando os resultados econômicos insignificantes e os indicadores sociais graves, como desemprego, redução da renda e violência, em razão da subordinação à política econômica subordinada a altos juros.

¹⁶ Os deputados Luciana Genro (RS) e Babá (PA), e a senadora Heloísa Helena (AL), junto ao deputado estadual João Fontes (SE), compunham o grupo de parlamentares “radicais”, por posicionar-se contra as alianças formadas pelo PT, desde a campanha presidencial. Uma vez instituído o Governo, os parlamentares mantiveram-se discordantes de medidas adotadas, que, segundo eles, contrariavam a postura histórica do partido, como as reformas da Previdência e Tributária, e ratificaram suas posições votando contra essas reformas. Os desentendimentos culminaram na expulsão desses parlamentares pelo Diretório Nacional do PT, em meados de dezembro de 2003. Eles ganharam projeção nacional, e foram acompanhados por uma legião de dissidentes do PT, também inconformados com a nova postura do partido, que se insinuava mais à direita. Em junho de 2004 os radicais criaram o PSOL, Partido Socialismo e Liberdade, tendo na Senadora Heloísa Helena a sua principal representante.

O Governo Lula é o aplicador fiel do receituário neoliberal reciclado, ou receituário social-liberal, de que fazem parte as políticas sociais focalizadas e assistencialistas. O resultado não é o Fome Zero, mas sim o PIB zero, o desemprego avançando 23% nos últimos meses, o desemprego já atingindo os 20% da população economicamente ativa, com mais 500 mil desempregados no País - tudo isso produto do primeiro ano do Governo Lula.

A renda das famílias desaba e a violência cresce. O Fome Zero, anunciado como a grande prioridade do Governo Federal, distribui R\$ 50,00 por mês a 1,9 milhão de famílias, quando 11 milhões estão abaixo da linha de pobreza. Mas o pior de tudo é que o gasto equivalente a 10 dias de juros da dívida paga 1 ano do Programa Bolsa-Família.

A grande prioridade do Governo Lula é o Bolsa-Família ou o Fome Zero? Não! É o pagamento de juros aos banqueiros e ao sistema financeiro internacional! Apenas migalhas sobram para os pobres - essa é a focalização dos gastos sociais tão defendida pelo Ministério da Fazenda, que na prática já começa a ser implementada. Para pagar juros altos, esmolas aos mais miseráveis entre os miseráveis.

Essa crítica foi também reiterada por membros do PFL (expondo as contradições da arena política), a exemplo das palavras do deputado Felix Mendonça, que afirma a discordância do seu partido em relação à política econômica: [seu partido seria] “*contra a política econômico-financeira adotada*”¹⁷ e [considera que] “*No Brasil segue-se o caminho inverso da política econômica adotada por países que querem desenvolver-se*”.

Importa destacar, contudo, uma imensa diferença entre essas posições. Diferentemente dos parlamentares do PFL, a deputada Luciana Genro, expõe uma postura ideológica clara, oposta à do Governo sobre o caráter da focalização adotada na condução dos programas sociais. Para a deputada trata-se de uma medida subordinada aos ajustes impostos pela política econômica e desvinculada de problemas estruturais, como a elevação do desemprego. Dentro dessa posição, o *foco* do Governo se orientaria mais pelas relações econômicas hegemônicas, do que pelas postulações da questão social interna no país.

O Governo, do seu lado, justifica que o seu objetivo não é de “apresentar o melhor dos mundos”, mas reverter o quadro caótico resultante das inúmeras políticas implementadas pelo governo anterior - governo FHC [PSDB]. Assume a missão de reconstruir um país quebrado por escolhas políticas equivocadas anteriores, que, segundo o governo, deveriam ser revertidas. Usando o argumento da racionalidade institucional, pede cautela dos parlamentares governistas em torno da definição do piso do *salário mínimo* (SM), sobre o qual a oposição critica os valores e sugere que a restrição na proposta do SM resultaria dos investimentos do governo nas políticas sociais. É dentro desse contexto que o *Bolsa Família* ganha centralidade no debate¹⁸.

¹⁷Note-se tratar-se de um deputado do Partido da Frente Liberal (PFL), e um dos principais apoiadores do governo anterior.

¹⁸O salário mínimo em 2004 teve seu reajuste implementado a partir de 1º de maio, por meio da Medida Provisória nº 182, de 30 de abril, cuja aprovação pelo Congresso Nacional deu-se em 24 de junho, convertendo-a na Lei nº 10.888/2004.

Durante a Ordem do Dia (29 de abril 2004), o líder do governo, deputado Professor Luizinho, defende que o governo está perseguindo os objetivos do crescimento e do desenvolvimento sustentável para o país, dentro das *condições possíveis, de forma responsável e segura*, oposta ao que supostamente se fizera na gestão anterior.

Não podemos, demagógica e irresponsavelmente, jogar todo esse esforço pela janela, dando um valor ao salário mínimo capaz de fazer desandar as contas públicas, quebrar Municípios e Estados, destruir o controle que procuramos na Previdência Social, acabar com a credibilidade do País. Mas posso dizer, com tranqüilidade, que cumprimos o compromisso, inabalável, de reajustar o salário mínimo acima da inflação. É pouco, é verdade. Mas é muito em relação ao que o Governo anterior deu em vários anos. É muito em relação à destruição do poder aquisitivo do salário mínimo que o Governo anterior provocou. Basta ver, numa escala, o que ocorreu com o salário mínimo em relação ao dólar: em 1998, correspondia a 113 dólares; em 1999, a 81 dólares; em 2000, a 83 dólares; em 2001, a 82 dólares; em 2002, a 74 dólares. Pois hoje já subimos para 87,92 dólares!

[...]

O Presidente Lula aumentou o salário mínimo de acordo com a realidade por que passa o País, deu um reajuste acima da inflação, repôs o Brasil nos trilhos do crescimento e do desenvolvimento.

Para o Governo, o caminho para beneficiar diretamente os mais necessitados estava na transferência da renda focalizada. No que tange à questão salarial, a fórmula encontrada para alcançar essa população, dentro das limitações orçamentárias, foi o reajuste do salário-família.

Estamos protegendo os miseráveis com a política do Programa Bolsa Família, que já chegou a 3 milhões de residências e chegará, até o final do ano, a mais de 6 milhões, com 70 reais por família, não com 15 reais ou, no máximo, 45 reais, como fez o Governo anterior. E, para proteger a família que tem filhos e maiores necessidades, a alternativa que encontramos foi a do reajuste significativo do salário-família.

Essa postura alimentou os opositoristas, que encontraram na atitude de cautela do PT o argumento crítico para seu embate. O líder do PFL, deputado José Carlos Aleluia (29 de abril 2004), questionou a capacidade gerencial do governo e considerou que o mesmo “*não aprovou um valor para o salário mínimo maior, porque o salário mínimo é o reflexo dos equívocos de seu projeto de governo*”. Em 23 de junho de 2004, com o debate sobre o salário mínimo ainda em aberto, mas já em vias de votação, o deputado Aloysio N. Ferreira, do PSDB-SP (dentre outros) sintetizou a postura da oposição frente à proposta do aumento do salário mínimo do governo, negando o argumento do governo de limitações orçamentárias. Atribui o caráter módico do reajuste para o salário mínimo, proposto pelo Governo, à escolha equivocada de investimentos em programas assistenciais, desprezando uma vigorosa política voltada para o mercado de trabalho.

O argumento de que o Governo está aumentando o Bolsa Família e os recursos para os programas assistenciais demonstra a miséria política a que ficou reduzido o Partido dos Trabalhadores, outrora de esquerda. O PT troca a possibilidade de vigorosa intervenção no mercado de trabalho pela ampliação de programas sociais, porque é disso que se trata.

Afinal, o salário mínimo é instrumento de regulação do mercado de trabalho, e não apenas um índice de reajuste das aposentadorias ou dos salários do setor formal [...]

Dentro dessa mesma ótica o Governo já recebia críticas do próprio PT. A expulsão dos “radicais” não calou os descontentes da base governista, notadamente da legenda petista. Em 25 de maio 2004, o deputado Ivan Valente (PT/SP), durante o Pequeno Expediente, subiu à tribuna e disparou críticas ao seu governo. Apresentou dados históricos que exibem os níveis de defasagem do salário mínimo, criticou o módico reajuste oferecido pelo Governo devido à sua política monetária, contrapôs-se aos argumentos de ameaça à Previdência e aos entes federativos, defendeu a distribuição de renda como mecanismo de justiça social via salário mínimo e contra os programas de transferência de renda¹⁹. Ou seja, a prioridade da intervenção social do governo via PBF estava longe de constituir-se uma unanimidade na arena política, em 2004, contrapondo a opção das políticas sociais focalizadas, representadas pelo Bolsa Família, a políticas estruturais mais amplas e distributivas, associadas ao mercado de trabalho e ao aumento da capacidade de renda mais universalista, via aumento do salário mínimo.

[...] Esclareço que a Previdência não é deficitária no País, ou melhor, a seguridade social não é. A Previdência está englobada na seguridade social. As contribuições foram criadas para isso. O Governo anterior sacava da seguridade social a fim de fazer caixa para pagar dívidas.

[...]

O segundo mito criado foi o de que os Municípios não agüentam. Tenho em mãos estudo do economista Márcio Pochmann, que trabalha na Prefeitura de São Paulo, petista, que diz que o impacto sobre o salário mínimo é de 0,01% no valor da União e de 1,08% no dos Municípios.

[...]

O salário mínimo mantém-se baixo porque há enorme pressão para que os gastos sociais sejam comprimidos no País. O mercado financeiro vê a distribuição de renda e a geração de crescimento como meios de disparar a inflação. Os países do Terceiro Mundo, os emergentes não podem mais crescer, não podem distribuir renda, não podem ter crescimento econômico de 7%, 8%, 9%, porque isso gera inflação, e o Banco Central não deixa.

[...]

Queremos políticas reais, que influenciem a vida do cidadão, que precisa de salário digno para sustentar a família adequadamente. Não podemos contrapor políticas compensatórias ao aumento do salário mínimo.

É perceptível que as críticas veementes dos dissidentes do PT encontram ressonância no ano eleitoral em outros parlamentares e no conjunto da oposição, ante a resistência do

¹⁹ Ivan Valente votou contra a proposta do Governo, defendendo um reajuste mais elevado para o salário mínimo, e sofrera sanção do partido, como ocorrera anteriormente, quando votou contra a reforma da Previdência. Em 2005 desfilou-se do PT e ingressou no PSOL, partido pelo qual concorreu às eleições de 2006, tendo sido reeleito deputado federal.

Governo em não reajustar o salário mínimo acima dos R\$ 260,00 reais definidos por sua equipe, o que correspondia a pouco mais de 8% do valor da época (R\$ 240,00).

Ou seja, em 2004, a natureza e concepção do tipo de intervenção social, em termos de política distributiva, assume o centro das polêmicas, alentada pelo ambiente eleitoral no qual o país entrava. Nesse cenário, vale recobrar as promessas de campanha do PT, quando se defendia a duplicação do valor do salário, expondo contradições do partido como Governo, em relação às suas lutas históricas.

Esta discussão do salário mínimo, mais do que uma questão retórica [...] é um problema de fundo, revelador da profunda mudança de posição, no espectro político brasileiro, do Partido dos Trabalhadores. [...]

O Presidente Lula é o primeiro dirigente da classe operária que entrega nosso País, de mãos atadas, aos interesses do patronado. A história já registrou outros, mas não há dúvida nenhuma de que esta mudança de posição do Partido dos Trabalhadores é evidenciada não apenas pelos números com que se aferram os 260 reais, mas sobretudo pelos argumentos de que se valem para impor um salário mínimo aquém do que o próprio Orçamento permitiria que fosse dado, revelador da radical mudança na política brasileira (Dep. Aloysio N. Ferreira, PSDB-SP, 23/06/2004).

Superado o debate sobre o piso do *salário mínimo*, as discussões parlamentares em torno dos programas sociais do governo federal vão ser retomadas no segundo semestre, tendo como ator primordial as denúncias de irregularidade na atribuição dos benefícios na *imprensa*. Devido ao período eleitoral²⁰, reaparecem as especulações sobre o uso eleitoral do Programa Bolsa Família, retomando acusações anteriores no CN em 2003, quando da proposta de criação do PBF. A imprensa faz denúncias contundentes de irregularidades na concessão de benefícios e na insuficiência de acompanhamento do Programa pelo governo. Corroborando isso, o Tribunal de Contas da União (TCU) divulga relatório de auditoria sobre o PBF, onde aponta igualmente *irregularidades e limitações* já na sua concepção.

Uma das notícias de maior impacto foi a denúncia do jornal *O Globo*²¹, sobre o uso indevido do PBF na cidade de São Francisco de Itabapoana – Rio de Janeiro –, a poucos dias do primeiro turno das eleições. A reportagem acusa o então prefeito da cidade (Pedro

²⁰ Em 2004 ocorreram eleições municipais, em dois turnos. A maior parte dos pleitos foi definida já no primeiro turno, em três de outubro, o restante se deu no segundo turno, no dia 31 do mesmo mês.

²¹ As informações constantes sobre essa reportagem foram recolhidas de fontes distintas, já que a notícia original – “A miséria como cabo eleitoral” – não foi encontrada. Afirma-se que sua publicação se deu a duas semanas das eleições, precisamente em 19 de setembro, um domingo, mas seguramente foi retirada do ar porque as reportagens disponíveis na *internet* já são decorrentes da principal, onde já anunciam medidas do Governo Federal para apurar e coibir os crimes eleitorais, mas sem referência direta ao fato citado. Alguns artigos encontrados fazem referência a essa reportagem – a exemplo de “A implementação do programa Bolsa Família: as experiências de São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias”, de Rosana Magalhães *et al*, disponível em: <http://www.scielo.br> –, mas também não oferecem *link* para o arquivo procurado, ou seus *links* já não funcionam (por exemplo: <http://oglobo.globo.com/jornal/pais/145949815.asp>).

Cherene, PMDB), candidato à reeleição, de distribuir senhas para o cadastramento do Bolsa Família, através da secretaria municipal, exigindo das pessoas a apresentação do título de eleitor.

A propaganda política e o cadastramento-relâmpago feito a duas semanas das eleições não são os únicos indícios de uso político do Bolsa Família no Norte Fluminense. Homens e mulheres de famílias pobres que foram ontem ao Ciep Celso Martins Cordeiro, em São Francisco de Itabapoana, com senhas para concorrer ao benefício, tinham também nas mãos seus títulos de eleitor. Elas contaram que, sem o documento, não poderiam disputar as cerca de 500 bolsas que o governo federal ainda vai distribuir numa das cidades mais pobres do estado (DIMENSTEIN, Folha *On Line*, 22/09/2004).

Essa denúncia mobilizou o Governo, cuja primeira ação foi suspender as atividades do PBF naquela cidade, mantendo o pagamento dos benefícios daqueles que já haviam sido anteriormente contemplados. Com base em relatório da Corregedoria Geral da União (CGU) que confirmava as irregularidades, iniciou imediatamente um processo de fiscalização. A avaliação constatou que não havia cronograma do governo federal para implementação do Programa no município, o que não justificava o cadastramento; além de 708 famílias já registradas pela Secretaria de Educação e Cultura, mais 900 possuíam senha para o cadastramento; identificou-se a existência de um beneficiário que não estava recebendo o benefício, mas cujos saques estavam sendo realizados em seu nome; cartões magnéticos não foram entregues pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) aos beneficiários, e outros foram entregues sem a devida identificação do titular; dentre outras irregularidades, como descrito pela CGU na citação a seguir:

Uma entrevistada pela equipe declarou oralmente que ela e sua família, votando no atual prefeito, seriam beneficiadas com uma bolsa no valor mensal de R\$ 80,00, na hipótese da reeleição. No entanto, tanto essa entrevista[da] quanto as demais cadastradas estão enquadradas no perfil do público-alvo do programa.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Programa de Garantia de Renda Mínima, Programa Bolsa Escola, instituído pela Lei Municipal nº 083/2001, não está exercendo suas atribuições. A única atuação do conselho registrada em ata ocorreu em 22/10/2003 (BRASIL- CGU, 2004)

Curiosamente, no período que se seguiu a essas denúncias da imprensa, até o transcurso do 1º turno das eleições, não há registro de debates parlamentares na Câmara Federal sobre o assunto²². Uma hipótese para essa ausência é que as denúncias foram dirigidas contra um candidato do PMDB, partido que em 2004 encontrava-se dividido entre o apoio e o não-apoio ao governo. Por outro lado, é possível que os partidos tenham se resguardado, devido às coligações feitas ao nível de municípios, compartilhando candidaturas ao pleito

²² Foram efetuadas buscas na seção específica do *site* da Câmara (www2.camara.gov.br/), com palavra chave (Itabapoana, denúncia, Bolsa Família) e também abertas; por partido e também abertas, mas não há qualquer menção ao fato.

municipal. Em São Francisco de Itabapoana – objeto da denúncia –, estavam coligados ao PMDB²³ tanto partidos que, no âmbito nacional compunham a base de apoio ao Governo como também outros da oposição, como o PFL e PSDB. Essa diferença entre alianças no âmbito nacional e as coligações locais pode ter inibido a crítica ao Bolsa Família, dado os custos políticos no contexto das eleições municipais. Além disso, não era o Programa que estava em questão, mas o Governo, e outros elementos surgiram para municiar a oposição.

De todo modo, o Governo mobilizou-se na resposta a essas e outras denúncias sobre o PBF à época. Não há elementos para que possa estabelecer relação direta entre a denúncia do caso de Itabapoana e iniciativas do governo, mas, coincidentemente, o governo federal regulamentou o Programa Bolsa Família pelo Decreto nº 5.209/2004, em 17 de setembro, antecipando-se em dois dias à reportagem do Globo. Seja qual for a relação entre esses fatos, é perceptível que o que motivou – e até exigiu – a edição do Regulamento do Bolsa Família foi o Relatório da Auditoria do TCU, Tribunal de Contas da União, sobre o Programa. Esta auditoria já havia sido solicitada desde 2003, pelo então Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar, José Graziano, e seu objetivo tinha em vista o Fome Zero e a avaliação dos programas Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, PETI e Agente Jovem (programas anteriores ao PBF), no que tange a problemas em sua operação. Como a maioria desses programas foi aglutinada no Bolsa Família, a avaliação do TCU acabou concentrando-se sobre este programa. Embora a divulgação dos resultados tenha ocorrido já ao final daquele mês, o Governo Federal teve acesso à versão preliminar do seu conteúdo, de forma que os seus comentários frente às medidas corretivas sugeridas foram inseridos na versão definitiva da Regulamentação do BF.

O relatório da *auditoria do TCU* identificou uma série de problemas, como ausência de critérios claros para seleção de beneficiários, além da renda declarada (como data de cadastramento, perfil municipal ou familiar); metas de cobertura previstas até 2005 limitadas às já operadas pelos programas unificados, pelo que o previsto para 2006 representava um importante desafio; ausência de mecanismos efetivos de controle e acompanhamento das condicionalidades, com interrupção da experiência anterior, desenvolvida pelos Ministérios da Educação (*Bolsa Escola*) e da Saúde (*Bolsa Alimentação*); carência de informações e orientações aos municípios sobre o Programa; veiculação de propaganda governamental de cunho generalista, criando expectativas na população; inexistência das instâncias de controle social em razão de falta de regulamentação.

²³ A aliança que reeleger Pedro Chereche em 2004 (Coligação São Francisco pra Frente), a despeito das denúncias e acusações, aglutinou doze partidos diferentes: PMDB, PP, PSL, PSC, PFL, PSDC, PRTB, PHS, PTC, PSB, PSDB, PT do B.

O relatório da auditoria expôs, assim, as fragilidades do Bolsa Família, e não se furtou a imprimir um tom crítico na comparação com os programas anteriores.

A implantação do Bolsa-Família significou a desestruturação dos sistemas de monitoramento de condicionalidades na área de educação, sem que novo modelo tenha tomado seu lugar. Na área da saúde, não houve mudança significativa no acompanhamento das condicionalidades. Ao mesmo tempo a ausência de definição de aspectos importantes quanto à implementação do programa tem implicado em alto grau de desconhecimento do Bolsa-Família (p. 29).

O teor da crítica da auditoria revela a importância que as condicionalidades tinham no desenho do programa²⁴ para efetivar-se a transferência de renda, cuja ausência de monitoramento, e mesmo de sanção pelo seu descumprimento, punha a descoberto os objetivos do PBF. “A obrigação de utilização dos serviços públicos estabelece constrangimentos que podem funcionar como barreiras de acesso àqueles que não fazem parte do público-alvo” (p. 30), afirmava-se no relatório. Se, no momento da solicitação da auditoria pelo então Ministro Graziano, objetivava-se expor os limites dos programas em vigor e municiar o Governo na implementação do novo programa –PBF e Fome Zero, pode-se dizer que o resultado transferiu o ônus político das irregularidades constatadas em programas anteriores completamente ao Governo Lula.

A edição do Regulamento do PBF (Decreto nº 5.209/2004) atendeu a uma necessidade premente do Bolsa Família. De fato, a conversão da MP nº 132/2003 na Lei nº 10.836/2004 que instituiu o programa, submete um conjunto de aspectos do gerenciamento do programa ao Regulamento do mesmo, a exemplo das questões das: condicionalidades (Art. 3º); controle social (Art. 9º); divulgação de lista de beneficiários (Art. 13, Parágrafo Único); coibição de fraudes (Art. 14, §2º). Assim, enquanto o regulamento não estivesse instituído o PBF estaria incompleto.

A responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização no “cumprimento das condicionalidades” previstas no Decreto (nº 5.209/2004) foi devolvida (ou reiterada) aos Ministérios da Educação e da Saúde (Art. 28). O controle social foi definido para ser exercido por conselhos específicos, respeitada a paridade de participação do Estado e da sociedade, por instância preexistente (Art. 29). A responsabilidade do município na execução e no controle do Programa foi reiterada, sendo que a fiscalização, no que tange à apuração de eventuais denúncias, ficou com o MDS, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Art. 33).

²⁴ Neste sentido, as críticas referiam-se aos parâmetros do Bolsa Escola e à importância que o controle das condicionalidades tem para a eficácia da inserção na educação.

O Decreto incorporou elementos que aparecem no relatório do TCU, que à época estava na iminência de ser publicizado, dirimindo antecipadamente os pontos de conflito que poderiam decorrer. Ou seja, o governo gerenciou o conflito através de um mecanismo de antecipação das respostas às possíveis críticas. Também aqui não se verificou debate importante na Câmara Federal, cujos parlamentares no período estavam mais envolvidos com suas bases eleitorais nas campanhas para eleições municipais.

O mesmo não ocorreu, porém, em relação às pesadas denúncias feitas pela *imprensa*. As informações publicizadas em outubro, posteriores ao 1º turno das eleições municipais, parecem acrescentar o que faltava para construir-se um discurso unívoco da oposição, capaz de opor-se ao governo, sem refutar o programa. O ponto central da crítica então solidifica-se quanto ao argumento da *capacidade gerencial do Governo*, como já havia se tentado qualificar quando da votação do salário mínimo, desta vez munidos de elementos oficiais. Mais uma vez a *imprensa* aparece como ator central, com nova denúncia de grandes proporções, coincidentemente (ou não) a exatas duas semanas do 2º turno do pleito eleitoral, tal qual se dera no 1º turno.

Em 17 de outubro (2004), o *Programa Fantástico* levou ao ar os resultados de uma investigação de sua própria autoria, acerca do funcionamento do *Bolsa Família* em alguns municípios. Os repórteres denunciaram inúmeros casos encontrados de *famílias beneficiadas pelo PBF* que visivelmente *não se enquadravam no perfil estabelecido*, uma vez que eram possuidoras de bens (*casas confortáveis e veículos automotores*), incluindo o caso de um empresário, proprietário de um hotel, em Mato Grosso. Situação que se contrapunha à existência de famílias extremamente pobres e que ainda não haviam conseguido o benefício. Denunciaram-se também casos de funcionários públicos e apadrinhados políticos, irregularmente beneficiados. Por outro lado, mostraram-se também casos em que as famílias foram contempladas, mas a Caixa Econômica Federal não fez chegar a elas os cartões e por isso nunca receberam o benefício.

Alguns trechos da reportagem são impactantes, sobre a opinião pública, sobre situações de extrema pobreza e precariedade identificadas, como o caso de uma escola no interior do Maranhão:

[...] A sala de aula, com piso de terra, é dividida ao meio por uma bancada de madeira: ao fundo ficam os alunos da quarta série. Na frente, os da primeira série. Das 15 crianças que estão na sala, onze não recebem o Bolsa Escola. “Essas crianças que têm necessidade são crianças que chegam na escola desmaiando porque não tomaram nem café da manhã, que não têm almoço, crianças que não têm jantar, a gente vê muito isso. E a gente está cansado de correr na vizinhança para pedir um copo de leite para

dar para aquela criança. É essa que a gente vê a necessidade de ter uma Bolsa Escola, e não tem”, declara a professora [...]

Diante das supostas evidências de fraudes e incorreções no processo de concessão dos benefícios, a reportagem conclui que “o governo não pode ter certeza de que o Bolsa Família está chegando às famílias que realmente precisam dele” e põe em questão a validade dos dados sobre o contingente de pobres no país: “O governo quer incluir cerca de 11 milhões de famílias no cadastro único e assim habilitá-las a receber o Bolsa Família. Isso significa que, para o governo, cerca de 54 milhões de brasileiros passam fome. Não seria esse número alto demais?” Uma curiosidade nesse fato é que todos os casos citados referem-se aos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação ou Auxílio Gás, mantidos em funcionamento enquanto não houve migração para o cadastro do Bolsa Família, “vedadas as concessões de novos benefícios” sob seu título (MP nº 132/2003, Art. 11), mas a reportagem é enfática em denunciar “Falhas graves no Bolsa Família”.

Essa denúncia da emissora de TV alimentou os discursos oposicionistas na Câmara. No dia seguinte à exibição da reportagem (18/10/2004) houve manifestação generalizada dos parlamentares. O PSDB acusava o Governo de “desvio de finalidade do Programa”, pelas palavras do deputado Bismarck Maia (CE). A tônica era de que o programa era bom, inclusive porque apenas aglutinava iniciativas do próprio partido (PSDB), quando no governo. O problema, portanto, seria os maus gestores, e era inaceitável “que maus brasileiros conduzam dessa forma um programa de alta valia para muitos cidadãos, principalmente os mais necessitados”. Da parte do PFL, o deputado Pauderney Avelino (dia 19/10/2004) afirma que se trata da “prova da ineficiência” de um “Governo inoperante e incompetente [que] inchou a máquina administrativa com pessoas ineficientes e ineficazes, que não têm capacidade para gerir a coisa pública”.

Os governistas reiteraram a defesa dos programas federais, como o petista Luiz Couto (PB), para quem “As políticas sociais do Governo estão cumprindo o papel de atenuar carências e déficits que não podem ser compensados por meio de mecanismos de distribuição universais”. Mas adotou-se a noção de “maus brasileiros” para transferir às administrações locais a responsabilidade pelo quadro denunciado. “Prefeitos usam os programas sociais do Governo, dizendo-se responsáveis por eles, com o único objetivo de comprar votos, manter a dominação política no Município e alterar a vontade popular”. Na oportunidade, avaliou-se que os problemas estavam majoritariamente no “cadastro realizado pelo Governo anterior”, e que eram problemas pontuais, passíveis de correção, sem ameaças à estrutura do PBF.

É inadmissível que gestores municipais tentem aproveitar-se do cadastro de beneficiários para fazer política. Pior ainda: para direcionar tais benefícios para indivíduos que deles não precisam, o que demonstra, além de desrespeito à lei, à moralidade e à probidade administrativa, total insensibilidade em relação ao problema da fome nos diversos rincões do País.

Não devemos condenar o projeto de combate à fome por causa das fraudes provocadas na ponta do sistema, sob pena de agirmos, de forma impensada, em detrimento dos mais necessitados, que representam, sim, a grande maioria dos beneficiados pelo Cartão Bolsa Família, para os quais representa a garantia de dignidade e de sobrevivência.

Assim, o Programa Bolsa Família, em 2004, passou pela prova de sua legitimidade. A luta política deslizou de um debate sobre a natureza e o caráter das políticas sociais do governo, contrapondo políticas mais universalistas, como do emprego e nível do SM, no primeiro semestre, para a criminalização do governo na operacionalização do PBF devido à incapacidade gestonária do programa. Como não havia enfrentamento à sua execução, à exceção dos dissidentes e discordantes petistas, o desafio de cumprimento da meta de 11 milhões de famílias beneficiárias até 2006 enunciava-se como possível.

3. Os programas sociais em ano de eleições presidenciais (2006): cumprimento das metas e avanços nas políticas sociais redistributivas, num ambiente de crescimento econômico favorável.

O ano de 2006 é marcado pelas eleições majoritárias, aquelas que elegem o Presidente da República, Governos estaduais, deputados federais e senadores, portanto, que tendem a afetar mais diretamente o embate no Congresso Nacional em relação à Presidência da República. Neste contexto, a avaliação do desempenho dos quatro anos do governo Lula (2003–2006) ganha destaque e a arena política polariza os resultados entre o mandato de Lula e o do seu antecessor – Presidente Fernando Henrique Cardoso. Algumas condições de desempenho social do governo condicionam os debates, fortalecendo a posição do governo: (i) a abrangência de cobertura do PBF, alcançando as metas iniciais; (ii) a melhoria no controle das condicionalidades e (iii) os aumentos reais do salário mínimo e retomada dos indicadores do mercado de trabalho, num contexto de ambiente econômico favorável. Assim, o tema que centralizou o debate foi o novo patamar do *salário*. O *Programa Bolsa Família* foi preservado, sugerindo o cálculo estratégico de seu uso futuro por vários partidos.

Diante do aumento real do salário mínimo (SM), o governo saiu da sua postura cautelosa inicial, que marcou o ano de 2004, para defender um aumento em patamares considerados bastante elevados, em termos de valores reais nos últimos anos. O deputado

Eduardo Valverde, na condição de líder do PT²⁵, anunciou em 26 de janeiro de 2006, o reajuste do salário para R\$ 350,00²⁶, o que considera ser “*o maior valor de compra dos últimos 40 anos*”, resultado possível devido ao momento de estabilidade econômica do Brasil. Expondo mudanças no padrão redistributivo do País, com base em dados do IBGE, o deputado exhibe uma tendência inédita de melhoria nas desigualdades, com “*transferência de renda da classe superior para a classe mais pobre*”, verificada na redução simultânea nos primeiros cinco percentis dos mais pobres e dos mais ricos. Os resultados positivos de enfrentamento dos padrões das desigualdades são confrontados diretamente com dados sobre o número de beneficiários dos programas federais de transferência de renda, requalificando o programa como eficaz no sentido de superar as históricas condições da desigualdade social brasileira. A esses resultados somam-se as tendências de recuperação do mercado de trabalho, com “*3,7 milhões de empregos com carteira assinada*” e os investimentos realizados em educação básica. Esses dados são contrastados com o quadro socioeconômico herdado em 2003, do PSDB, de crescimento pífio, elevado desemprego da “*camada mais empobrecida da população brasileira*” e, simultaneamente, do “*endividamento brutal*” do país, dentre outros.

O confronto do BF com os parâmetros de desigualdade do país reabre o debate sobre a pertinência das políticas de renda como caminho efetivo de superação da pobreza e das desigualdades. Diante dos resultados positivos de melhoria de alguns indicadores sociais, a oposição contrapõe outros dados, da mesma fonte (IBGE), que desqualificam a ação do Governo em relação ao desempenho do mercado de trabalho. Referindo-se a um discurso atribuído ao Presidente da República, em 31 de janeiro, o deputado Alberto Goldman, líder do PSDB, exhibe dados, não considerados pelo líder do PT, que demonstram ainda um percentual de brasileiros ocupados com renda inferior a um salário mínimo. Segundo ele, em 2005, 14,5% dos trabalhadores ocupados estavam nessa condição, parcela que teria crescido gradualmente durante os três anos do Governo Lula.

Em 2003, esse percentual era de 11,9%; em 2004, 13,8%; em 2005, 14,5%. Ou seja, o número de trabalhadores que estão recebendo menos do que o salário mínimo aumentou de 2003 para 2004 e de 2004 para 2005. São dados altamente preocupantes. Ou seja, milhões de pessoas estão fora do mercado formal de trabalho (Dep. Alberto Goldman, PSDB-SP, 31/01/2006).

O líder do Governo, deputado Arlindo Chinaglia (PT), reagiu veementemente a essas declarações, afirmando que não se pode estabelecer relação de causa entre a renda inferior a um salário mínimo e o aumento da miséria no país, como insinuava o deputado Goldman. Ao

²⁵O líder titular do PT era o deputado Henrique Fontana, Eduardo Valverde parece ter realizado esse pronunciamento em nome da liderança, mas não foram encontradas informações que o justificassem

²⁶Em 01 de maio de 2005 o salário mínimo foi reajustado para R\$ 300,00 (Lei nº 11.164/2005).

contrário, ele sugere que “o aumento de pessoas que recebem menos de 1 salário mínimo pode ter decorrido dos programas de transferência de renda, que visam tirar da situação de fome e de miséria aqueles que ainda não conseguiram emprego”. Ou seja, a elevação desse contingente ao invés de ser negativo pode ser lida positivamente como resultado da aplicação dos programas sociais de transferência de renda, melhorando os indicadores (de renda) dos extremamente pobres.

Por outro lado, além de questionarem os indicadores de desempenho socioeconômico apresentados, os partidos da oposição - PFL e PSDB - juntos, através de seus líderes, questionaram o cerne da oposição dos liberais, ou seja, a *elevação contínua da carga tributária* na administração das contas públicas do governo, e o descontrole e a qualidade dos gastos públicos. Alberto Goldman afirma que houve aumento dos gastos, sobre os quais “*não há da parte do Governo nenhum controle*”. O deputado Rodrigo Maia (PFL), no mesmo dia (31 de janeiro), afirma que “*os gastos públicos brasileiros são de péssima qualidade*”, o que demonstra ingovernabilidade do Presidente. Esse deputado vincula os discursos do PT e do Presidente à campanha eleitoral, e afirma que “*o Presidente Lula está no palanque desde o primeiro dia do seu Governo e dele não saiu e não sairá, porque não sabe governar*”.

Diante da crítica da oposição ao descontrole dos gastos públicos, Arlindo Chinaglia (PT) defende uma atitude firme de defesa dos gastos sociais em favor dos mais pobres, a partir da apresentação da evolução e crescimento dos gastos sociais do Governo em relação ao desempenho do último ano do antecessor, mostrando que variaram em mais de 300%, entre 2002 e 2005, e reafirmando que se elevariam ainda mais em 2006, em benefício das famílias pobres. Reverte a posição defensiva numa ofensiva aos opositoristas em relação aos projetos sociais. Questiona, então, a todos se acham isto ruim.

Analise estes números: em 2002, foram gastos em todos os programas sociais de transferência de renda que até então existiam - e que no ano seguinte foram unificados no Bolsa-Família - 2,3 bilhões de reais; em 2003, 3,5 bilhões; em 2004, 5,8 bilhões; em 2005, 8 bilhões. E em 2006 serão gastos 10 bilhões de reais para socorrer mais de 8 milhões de famílias. Isso é gastar mal? (Dep. Arlindo Chinaglia, PT-SP, 31/01/2006).

Diante dos resultados positivos dos indicadores sociais divulgados pelo governo a estratégia da oposição se desloca de novo para apontar irregularidades e incompetência administrativa: erros administrativos; corrupção; distorção de informações, dentre outras, reorientando os debates relativos aos programas sociais e gastos sociais por longo tempo. Os governistas reagem exibindo outros elementos comparativos de desempenho entre os dois governos, favoráveis ao governo do PT, explicitando que as acusações de corrupção e/ou

erros de gestão constituem-se em fuga do debate. Destacam o desempenho do governo na condução da política econômica e a retomada de sua credibilidade internacional. As medidas em favor da agricultura familiar, da educação e outras. Nessa arena propõem a elevação do novo salário mínimo no patamar de R\$ 350 reais.

[...] É verdade que o crescimento do ano passado foi menor do que o de 2004, mas ele foi maior do que o registrado em pelo menos 4 dos 8 anos de reinado de FHC. O crescimento foi baixo, mas aumentou em 55% o consumo das camadas populares, que o PSDB diz querer representar. É verdade que o crescimento não foi tão grande, mas essa não é uma verdade maior do que o salário mínimo de 350 reais, o de maior poder de compra dos últimos 30 anos - e segundo o *Valor Econômico*, dos últimos 40 anos [...]

[...] Quero falar também do Programa Fome Zero, alardeado pela Oposição como um fracasso. O Fome Zero está implantado em todos os Municípios brasileiros. Eu desafio qualquer Governador desses partidos a provar que transfere aos seus Municípios mais recursos do que o Governo Federal tem destinado aos programas sociais (Dep. Arlindo Chinaglia, PT-SP, 07/03/2006).

A oposição desqualifica o discurso do governo e não segue a linha de discussão tentada pelo Governo. O deputado Rodrigo Maia (PFL) afirma que o discurso “*não passa de falsa peça publicitária*”, um engodo, como supõe terem sido as promessas de campanha, e em razão disso profetiza que o PT não vencerá as eleições daquele ano.

O Líder do Governo, Deputado Arlindo Chinaglia, não conseguiu explicar o porquê de o Presidente Lula ter mentido em relação ao reajuste do salário mínimo e não ter cumprido sua promessa de aumentá-lo em 100%, que corresponderia neste ano de 2006 a aproximadamente 530 reais, muito longe dos 350 reais e da expectativa da sociedade, que não concorda com o valor proposto pelo Governo, segundo apontam as últimas pesquisas (Dep. Rodrigo Maia, PFL-RJ, 07/03/2006).

Esse discurso circular não se modificou ao longo do primeiro semestre e, ao final de maio, a MP nº 288/2006 que reajustou o salário mínimo para R\$350,00 reais, foi posta na Ordem do Dia, tendo a oposição apresentado uma proposta de reajuste superior, em R\$ 375,00, proposta utilizada para fundamentar a acusação de que o PT havia traído os eleitores. Em 31 de maio de 2006 aprovou-se o reajuste proposto pelo Governo. A cada sessão, porém, polarizava-se a competição eleitoral, com declarações contra e a favor das (pré) candidaturas, do PSDB e do PT, prejudicando a agenda da discussão dos temas mais amplos sobre projetos nacionais.

As discussões que remetem mais especificamente ao *Bolsa Família* vão reaparecer apenas após o primeiro turno das eleições, em outubro, precisamente após o debate entre os candidatos à presidência classificados para o 2º turno, Lula (PT) e Alckmin (PSDB). Neste contexto eleitoral a oposição passa à defesa do Programa, assimilando-o às iniciativas implementadas no governo do PSDB, considerando-o, portanto, um legado desse partido, do qual o Presidente Lula teria se apropriado e atribuído nova roupagem.

Ontem, o Governador Geraldo Alckmin, de forma firme, manifestou-se em defesa desse programa, legado do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Ontem, o Presidente Lula disse que a única coisa boa que o Presidente Fernando Henrique fez foi o Cartão Corporativo, mas se esqueceu de dizer que o Bolsa-Família hoje existente é a junção de todos os programas de proteção social criados pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Será que as pessoas não se lembram do Bolsa-Escola? Se os pais colocassem o filho na escola, receberiam uma gratificação. Isso promoveria a ascensão social por intermédio da educação.

Será que as pessoas não se lembram - o Nordeste, o Centro-Oeste, o Norte, enfim, o Brasil inteiro - do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, do Governo Fernando Henrique Cardoso? Não se lembram do Vale-Gás, do Bolsa-Alimentação, da Era José Serra no Ministério da Saúde? (Dep. Jutahy Júnior, PSDB-BA, 09/10/2006).

Os deputados da situação criavam um clima de insegurança para os setores mais pobres, beneficiários ou potencialmente beneficiários dos programas sociais implementados, sugerindo um possível risco de suspensão desses programas, no caso de eleição do candidato do PSDB. Para tornar fundadas essas suposições remontaram a argumentos que outrora o PSDB havia feito, chamando o PBF de esmola e contrariando as suas atuais promessas de campanha.

Ouvi Líderes do PSDB fazerem críticas desta tribuna, que também foram ouvidas pelo Brasil. Diziam eles, Deputado Eduardo Valverde, que o Programa Bolsa-Família era eleitoreiro, que era esmola, desrespeito ao cidadão, que não era programa social de transferência de renda, conforme o consideramos. Mas agora o candidato Alckmin tenta mudar a estratégia, na véspera das eleições, dizendo que gostaria de ampliar o Programa Bolsa-Família. Mas os Anais desta Casa estão cheios de registros de que foi dito que o Programa Bolsa-Família não era adequado e qualificado (Dep. Henrique Fontana, PT-RS, 09/10/2006)

De ambas as partes, no entanto, observa-se o uso do *Programa Bolsa Família* como estratégia de campanha, assumindo explicitamente o alvo da disputa eleitoral na tribuna da Câmara Federal, como se o segundo turno dispensasse cerimônias em fazê-lo. Não foram localizadas mais discussões sobre a natureza e o conteúdo do Programa, indicando o reconhecimento de sua plena legitimidade para a base eleitoral. Ele reaparece pleno de virtudes e *naturalizado*, como um “filho pródigo” cuja paternidade é disputada acirradamente, com a promessa de “acolhê-lo e bem tratá-lo” incondicionalmente por todas as facções políticas.

Passado o pleito eleitoral, diante da vitória e reeleição do Presidente Lula, a oposição retoma as críticas. Nesse contexto, o *Bolsa Família* reaparece como um programa problemático, utilizado de forma eleitoreira. Já em 1º de novembro, dois dias após as eleições, o deputado Alberto Fraga (PFL) faz uso de uma máxima recorrente: “*o crime compensa!*” Em sua interpretação, a legitimidade do *Bolsa Família* fez com que a população ignorasse o caráter corrupto do Governo, como que estabelecendo uma cumplicidade coletiva implícita ante os fatos largamente denunciados pela imprensa no decorrer do ano: “*dê-me uma cota do Bolsa-Família, uma cesta básica e pode roubar*”.

O PSDB volta a acusar a ineficácia do Governo na área social, considerando que a unificação dos programas de transferência no *Bolsa Família* prejudicou o funcionamento de outras áreas, como educação e trabalho, fomentando o abandono dos estudos e do emprego. A discussão sobre o rigor das condicionalidades retorna quase na condição de monólogo, pela atmosfera da derrota eleitoral.

É lastimável, Sras. e Srs. Deputados, que, ao final de seu primeiro mandato, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, nada, absolutamente nada, tenha feito pela saúde, pela educação e pela assistência social, a não ser aglutinar em um só programa, o Bolsa-Família, diversos outros originários da rede de proteção social do Governo anterior, entre eles o Bolsa-Escola, que tinha como contrapartida do responsável pelo beneficiário a obrigação da apresentação do comprovante de matrícula na rede de ensino e da assiduidade do aluno na escola para manter-se no programa.

Dar apoio às famílias brasileiras que vivem em dificuldade e exigir que elas façam com que seus filhos frequentem os bancos escolares com assiduidade é talvez idéia simples. Mas até a essa idéia o Governo Lula renunciou. A obrigação da apresentação do comprovante de matrícula na rede de ensino e da assiduidade do aluno na escola para manter-se no programa foi esquecida.

Infelizmente, Sr. Presidente, com o advento do Bolsa-Família, que não exige contrapartida do beneficiário, o abandono dos estudos e a ausência dos alunos nas escolas da rede pública voltaram a ocorrer em grande escala. É importante registrar que um dos pressupostos para obter-se o benefício do Bolsa-Família é não ter carteira de trabalho assinada, distorção absurda que está provocando, principalmente na Região Nordeste, a retração da oferta de trabalhadores (Dep. Júlio Redecker, PSDB-RS, 08/11/2006).

Ao final do mês de novembro, dia 27, esse debate foi reacendido pela aprovação no Senado Federal da proposta do senador Efraim Morais, do PFL, da criação de um “13º salário” para o *Bolsa Família*. A base governista acusou a proposta de demagoga, além de inconstitucional, por comprometer o Orçamento da União, ao tempo em que, mais uma vez, saiu em defesa do Programa, expondo seus aspectos positivos e alguns impactos sobre a população beneficiária.

Não há legitimidade quando um membro do bloco conservador, sobretudo de um daqueles em que ainda se acha entranhado o germe do coronelismo, ainda que dourado de pretensas preocupações sociais, tenta fazer cortesia com o chapéu dos outros. Até bem pouco tempo o PFL, partido do Senador Efraim Morais, tachava o Bolsa-Família de Bolsa-Esmola. Ora, Senador, seria uma 13ª esmola? [...]

O Bolsa-Família é um programa vitorioso, elogiado pelo Banco Mundial, entre outros. Ele tem surpreendido, porque é, em si mesmo, a própria porta de saída para os que se encontram abaixo da linha da pobreza. Não por acaso, mais de 6 milhões de pessoas das classes D e E migraram para a classe C. Muitas famílias estão usando o Bolsa-Família como suporte para pequenos negócios.

Quem afirma que o programa é puramente assistencialista não sabe o que diz (Dep. Luiz Couto, PT-PB, 27/11/2006).

Diante disso, o PFL reagiu transferindo a pecha de demagogia ao *Bolsa Família*, assimilando-o à institucionalização de uma prática (supostamente clientelista) do “*toma lá, dá cá*”, de cunho estritamente eleitoreiro: numa relação perigosa que articularia um governo corrupto e um povo miserável e ignorante, a exemplo do discurso do deputado Alberto Fraga, em 27 de novembro: “*O miserável aceitou muito bem essa proposta e disse: 'Recebo a cesta básica e deixo-o roubar'. De onde Lula arranjará 58 milhões de votos? Entre as pessoas de*

bem? Não! Entre as pessoas de opinião? Não! Entre a classe elitizada, politizada do País? Não!” Em sua interpretação, a negação do mérito da proposta do senador Efraim significa a confirmação de que o PT teria no *Bolsa Família* apenas um instrumento de campanha, não a intenção de beneficiar efetivamente o público ao qual ele se destina.

4. As “portas de saída”: o PBF como instrumento de desenvolvimento e a saída liberal de maiores investimentos no setor privado.

A discussão sobre o *Programa Bolsa Família* em 2008, pelos parlamentares governistas, busca destacar o papel do PBF num projeto de desenvolvimento social mais amplo, assentado pela sua capacidade no fomento ao emprego e à economia popular. Essa dimensão foi introduzida em março, comemorando resultados positivos relativos à dinamização do mercado interno, atribuída à conjugação das políticas de reajuste real do salário mínimo com as transferências condicionadas de renda. O argumento central é que o consumo gerado por essas políticas assume importância maior que as exportações, no que tange à economia nacional: “*o País está vivendo um exitoso ciclo de crescimento econômico, com distribuição de renda*”, afirmou o deputado petista Eduardo Valverde, em 10 de março de 2008.

Dias após, em 17 de março, o deputado José Genoíno (PT) proferiu discurso que tenta discutir as relações entre o Estado e o mercado, evoluindo para especular sobre as distinções entre o que se entendia como direita e esquerda, quanto ao papel do Estado frente ao mercado: “*O Estado é escravo do mercado, ou o Estado é o indutor e o articulador das políticas públicas e do crescimento econômico?*” E esclarece a posição do PT: este estaria localizado na esquerda, mas abandonava uma perspectiva “*rupturista*” para uma “*processualista*”. Na sua opinião, o Governo, ao investir em distribuição de renda, através dos programas sociais, afirma a sua “*identidade com a esquerda*”. A título de exemplo, o deputado cita um artigo de jornal no qual se fazia referência ao *Bolsa Família* enquanto o “*maior programa de combate à pobreza do mundo*” e que, associado ao *Territórios da Cidadania* – um programa social lançado recentemente pelo governo federal, destinado ao desenvolvimento regional –, conformaria uma solução para a desigualdade no Brasil.

Na verdade, o caminho trilhado pelo Brasil, e o caminho do Presidente Lula, mostra ser o mais consistente, o mais estável, o mais correto, para construir esse projeto.

Pela primeira vez, Sr. Presidente, estamos articulando, a um só tempo, crescimento sustentável, sem vulnerabilidade externa, com sustentação social e recomposição do papel do Estado (Dep. José Genoíno, PT-SP, 17 mar. 2008).

No dia seguinte, 18 de março, o deputado Vignatti do PT-SC, anuncia a expansão do Programa Bolsa Família, no sentido do acréscimo de um novo benefício variável, destinado às famílias cuja composição tenha jovens estudantes entre 16 e 17 anos de idade²⁷. Com esta ampliação, como explicou o deputado, os governistas se antecipavam e se preparavam para a Conferência Nacional da Juventude a ser realizada em breve. “*A extensão dos benefícios do Bolsa Família irá beneficiar milhares de jovens brasileiros, exatamente 1.156.958 jovens que estão deixando a sala de aula para buscar trabalho, sobrevivência*”, anunciou. A medida é apresentada como uma forma de estímulo à educação, evitando o trabalho precoce, dada a possibilidade do incremento nos benefícios a que a família já faça jus.

Faço questão de enfatizar que esse é mais um passo do Governo para diminuir a evasão, principalmente no ensino médio, bem como para elevar o nível de qualificação da juventude. Além de ser fundamental para manter o jovem em sala de aula, a medida aumentará a sua escolaridade e contribuirá para que ele tenha mais chances de profissionalização (Dep. Vignatti, PT-SC, 18 mar. 2008).

Nessa linha de contabilização dos avanços e ganhos do PBF, a deputada Janete Pietá (PT), no dia primeiro de abril, apresentou dados de um estudo realizado por uma instituição francesa (CETEM), onde observa-se a redução das desigualdades de renda no Brasil.

[...] as classes sociais mais baixas (D e E) não são mais maioria no País. Em 2007, o número de brasileiros nas classes mais baixas era de 72,9 milhões, cerca de 39% da população. Onze milhões e 900 mil brasileiros passaram para as classes mais altas da sociedade em 1 ano, já que, em 2006, eram 84,8 milhões os brasileiros na base.

De acordo com o estudo, a Classe C recebeu, tanto das classes mais baixas (D e E) quanto das mais altas (A e B), quase 10 milhões de integrantes, passando de 66,7 milhões, em 2006, para 86,2 milhões, em 2007, o que significa 46% da população.

O grupo que está nas Classes A e B, por sua vez, foi reduzido de 32,8 milhões de pessoas, em 2006, para 28 milhões, em 2007, o que representa 15% da população (Dep. Janete Pietá, PT-SP, 01 abr. 2008).

A deputada reitera avaliações anteriores de que esses resultados expressam uma conjugação exitosa da política econômica com os investimentos sociais, como o Bolsa Família. Em relação a esse programa, a deputada destaca ainda sua contribuição para a elevação dos índices de frequência escolar no país. Da parte da oposição, não se verificou manifestação referente ao Bolsa Família²⁸, a não ser de forma indireta a partir da discussão de temas como empreendedorismo, como o fez o deputado Felipe Maia, do DEM-Democratas²⁹, ao apresentar resultados de uma pesquisa do Sebrae (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas

²⁷Trata-se do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, ou Benefício Variável Jovem, BVJ como ficou conhecido, estabelecido pela Lei 11.692, de 10 de junho de 2008.

²⁸Nas buscas realizadas em discursos dos parlamentares do PT, PFL e PSDB, com a palavra-chave “bolsa família”, não houve retorno que indicasse oposição.

²⁹Democratas/DEM - trata-se da nomenclatura assumida pelo PFL a partir de março de 2007.

Empresas). Segundo o que ele expõe da pesquisa, a maioria dos jovens universitários entrevistados abandona o desejo de se tornar empreendedor para disputar uma vaga no serviço público, dadas as dificuldades jurídicas, burocráticas e, sobretudo, a elevada carga tributária imposta às empresas. Esses argumentos, afinados às teses liberais da sobrecarga fiscal do Estado, sugerem que o Bolsa Família não estaria promovendo “portas de saída” nem a autonomia dos seus beneficiários. Nesta análise, mesmo favorável ao PBF, ele contrapõe indiretamente o Programa à formação da autonomia do cidadão liberal com base nas velhas teses liberais de que a assistência à pobreza é função privada e que onera a sociedade com elevação da carga tributária. No início dessa discussão, o deputado refere-se ao *Programa Bolsa Família* como de natureza assistencial e limitado no que tange ao oferecimento de perspectivas, ou “porta de saída” aos seus beneficiários.

Vivemos num país em que o Governo Federal aumenta a cada dia seu programa assistencial. Hoje, devemos ter algo em torno de 12 milhões no Programa Bolsa-Família, cujo benefício é concedido em diversas partes do Brasil. A esse programa assistencial, como já falei desta tribuna e quero novamente dizer, sou completamente favorável. O Governo Federal deve, sim, atender às famílias carentes, às famílias desabrigadas e necessitadas do nosso País. A única crítica que faço aos programas assistenciais deste Governo é esta: são programas com **porta de entrada, porém sem porta de saída**. O povo entra, mas não tem uma porta para sair e prover sua subsistência, gerar sua própria riqueza, ter seu próprio trabalho (Dep. Felipe Maia, DEM-RN, 17 abr. 2008 [Grifos nossos]).

Essa mesma crítica é seguida pelo deputado Albano Franco (PSDB- SE), ao tratar da atuação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) na Região Nordeste. O deputado elogia a política de investimentos do banco, atentando para a necessidade de se corrigir disparidades no tratamento dispensado aos estados dentro da mesma Região, pelo que a maioria dos investimentos concentra-se na Bahia e em Pernambuco, 51,85% e 24,8%, respectivamente, ficando o restante dos recursos, menos de ¼, para distribuição entre os demais estados. Ao concluir, o deputado defende maiores investimentos nas empresas nordestinas, visando a geração de emprego e renda, em substituição às políticas de transferência de renda, como o *Bolsa Família*. Em suas palavras,

[...] só assim poderemos quebrar o ciclo de pobreza ainda existente na região e abrir a porta de saída daquelas pessoas que sobrevivem somente por meio da Bolsa-Família, que é importante sob o aspecto emergencial, mas que não pode ter conotação permanente, pois somente o trabalho dignifica a pessoa e permite um projeto de vida digno (Dep. Albano Franco, PSDB-SE, 24 abr. 2008).

A ênfase sobre investimentos e nas relações entre o social (políticas sociais) e a economia ganha importância também a partir de uma reorientação do segundo mandato do presidente Lula voltado para o desenvolvimento, a partir do lançamento, pelo governo federal,

do *Programa de Aceleração do Crescimento* – PAC, ocasião em que muitos passam a defender maior sustentabilidade para o PBF. Em relação ao PAC a deputada Luciana Genro, do PSOL, afirma que o seu partido não é contrário ao programa, mas identifica erros em sua concepção, bem como o uso eleitoreiro do mesmo. E, nesses termos, defende que o *Bolsa Família* seja universalizado e convertido por lei como um programa permanente. Avança, portanto, para “a perspectiva de consolidação de uma rede de proteção”, que havia inspirado originalmente os esforços do PT, desde a proposta de Suplicy de criação de uma renda básica de cidadania, discutida desde 1991.

[...] Ao contrário de sermos contra o Bolsa-Família, entendemos que esse programa deveria ser instituído por lei, e todas as famílias com renda abaixo de determinado valor, ou seja, renda compatível com as suas necessidades, teriam direito a uma bolsa, sim, independentemente de quem estivesse no Governo (Dep. Luciana Genro, PSOL-RS, 09.04.2008).

O deputado ACM Neto (DEM-BA), em cinco de junho, anunciou uma proposição de seu partido, de um Projeto de alteração da Lei nº 10.836/2004, que instituiu o *Bolsa Família*, no sentido de estabelecer um critério para reajuste anual do benefício. Propôs a adoção do IGPM, Índice Geral de Preços de Mercado, com base no resultado acumulado de 12 meses. A medida justificava-se por um suposto risco de reaparecimento da inflação, segundo ele, fato que teria sido comprovado por averiguação feita por seu partido. Mas essa proposta teria também um objetivo político, uma “*clara demonstração de que defendemos esse importante programa, cujas origens remontam ao Fundo de Combate à Pobreza, iniciativa do nosso partido, então PFL, hoje Democratas*”³⁰.

A despeito da relevância da questão de *sustentabilidade de renda* aos beneficiários, uma vez que essa é reconhecidamente uma das fragilidades apontadas para o PBF, esse debate pode já estar preparando a arena eleitoral para a sucessão dos governos municipais, que aconteceria naquele ano. Sinaliza para isto o discurso do deputado Vitor Penido (DEM), que retorna aos resultados da fiscalização da Controladoria Geral da União, sobre o uso dos recursos federais pelos municípios. O deputado destaca dados recentes do PBF, voltando a criticar o governo em relação aos possíveis desvios do programa quanto à seletividade dos beneficiários e ao acompanhamento do programa.

Em um dos Municípios fiscalizados em Tocantins, foram encontrados como beneficiários do Programa Bolsa-Família a dona de um hotel, a dona de um salão de beleza e, acreditem ainda, nobres Deputados,

³⁰ O deputado reapropria-se, assim, dos benefícios políticos do PBF, fazendo um apelo ao papel de seu avô [já falecido], o senador Antônio Carlos Magalhães, um dos principais líderes do antigo PFL (DEM) ao criar o FSCP.

a esposa do Secretário de Obras e a mãe do Presidente da Câmara Municipal (Dep. Vitor Penido, DEM-MG, 24/06/2008).

O retorno às denúncias de irregularidades e falta de competência na gestão (dos programas) vai se expandir para outras políticas e programas. O líder do PSDB, deputado José Aníbal, de São Paulo, em 2 de julho de 2008, critica a execução orçamentária do PAC, afirmando que tendo passado um semestre da implementação do programa, apenas 2,4% da previsão orçamentária haviam sido efetivamente pagos. A exemplo da estratégia utilizada no sentido de desqualificar o Bolsa Família, o deputado acusa o Governo de “*incompetência gerencial*” e denuncia a existência de corrupção na execução do PAC. Ademais, no mesmo discurso, o deputado José Aníbal adverte sobre os riscos de elevação *da inflação e os custos sociais de aumento do custo de vida*, que prejudicam a maioria do povo. E retoma a defesa do nível de bem-estar da população, defendendo especialmente os assalariados e não só os programas assistencialistas, de cunho eminentemente eleitoreiro, segundo o deputado.

O Governo tem de agir de forma decidida, na linha do que diz o Secretário do Presidente, que o que o atormenta é o salário e o emprego, para que esse tormento do Presidente seja uma condição de combate eficiente e eficaz ao aumento do custo de vida, que está prejudicando a grande maioria do povo brasileiro. Ação é o que a gente requer do Governo para melhorar o bem-estar de toda a população, sobretudo dos assalariados, e não apenas programas assistencialistas e muitas vezes meramente eleitoreiros (Dep. José Aníbal, PSDB-SP, 02.07.2008)

O líder do Governo, deputado Henrique Fontana (PT-RS), reagiu a esse discurso apresentando dados dos investimentos do Governo Federal, afirmando que na área social eles quadruplicaram. Especificamente sobre o *Bolsa Família*, o deputado defende o PBF da desqualificação de ser um programa eleitoreiro, recorrendo aos critérios racionais de operacionalização do mesmo dentro de uma perspectiva republicana:

[...] o Bolsa-Família é um programa que cadastra as famílias mais pobres do País, que enfrentam o maior grau de vulnerabilidade social, exatamente pelo critério da renda dessas famílias. Então, o que tem de eleitoreiro um programa de corte republicano que decide investir recursos públicos para atender as famílias com menor renda do País? (Dep. Henrique Fontana, PT-RS, 02.07. 2008).

Reforçando o êxito do PBF e respondendo às críticas dos opositores o deputado José Genoíno (PT-SP), em 12 de agosto, apresenta novos dados que apontam a eficácia do PBF na redução da pobreza em sete regiões metropolitanas, “*fruto de programas sociais bem orientados e bem focados*” e aumento do “*número de empregos com carteira assinada*”. No mesmo discurso refere-se ao rigor das condicionalidade e superação da pobreza que permite que “*60 mil famílias [deixem] voluntariamente [o] Bolsa Família para outras*

oportunidades”. E segue defendendo uma concepção de Estado distinta da tese do Estado mínimo liberal.

Estamos reestruturando as políticas sociais como função do Estado necessário. Não é o Estado mínimo; é o Estado necessário para articular políticas públicas focadas na diminuição da pobreza, na busca por igualdade social, na busca para resolver a exclusão social (Dep. José Genoíno, PT-SP, 12.08.2008)

Diante do contexto recessivo internacional, o deputado Eduardo Valverde (PT), em 16 de outubro de 2008, proferiu discurso expressando seu otimismo em relação à situação de relativa estabilidade e consistência da economia do país. Apresentou dados de retomada do emprego no Brasil, entre janeiro e setembro, e suas perspectivas até o final daquele ano. Segundo ele o País apresentava peculiaridades que o distinguiu da economia europeia, por exemplo, pois a economia interna sustentada e movimentada pelos cidadãos em geral daria sustentação ao país. E recorre ao Programa Bolsa Família, considerando-o responsável por inserir grande contingente da população na esfera do consumo interno.

Foi esse setor [mercado interno popular] que levou o Brasil a superar outras crises, em 1980, em 1984, em 1997 e em 2000. Essas crises o Brasil superou-as com o menor impacto possível. Agora está mais fortalecido, em função de todo o colchão que o Bolsa-Família, as transferências de renda, as políticas de inclusão social vêm garantindo, resultando em um contingente muito grande de pessoas que têm minimamente algum poder de compra (Dep. Eduardo Valverde, PT-RO, 16.10.2008).

Até o final do ano, os deputados governistas se revezaram na tarefa de apresentar e discutir aspectos positivos das políticas econômica e social do Governo, diante da atmosfera de crise financeira que insinuava ameaçar a estabilidade do país. Sinalizam para a orientação diferenciada e acertada, voltada para uma *economia real* interna, que ganhou importância. A opção do Governo pelo enfrentamento das desigualdades e melhoria das condições de vida dos mais pobres é destacada, dando a tônica do debate.

Neste sentido, o modelo de desenvolvimento do governo retorna ao centro do debate sobre as políticas sociais. A exemplo disso, a deputada Maria do Rosário (PT), apresenta, em 26 de novembro, um novo índice - *Índice de Desenvolvimento Familiar*- IDF, um índice sintético, baseado nos dados do Cadastro Único do governo (utilizado principalmente na identificação e seleção dos beneficiários do PBF), mais adequado para “*conhecer melhor a realidade vivida pelas famílias mais pobres*”, posto que é capaz de captar diferentes aspectos das condições de vida. A divulgação do novo IDF como instrumento de racionalidade da política social e aperfeiçoamento de seus instrumentos de gestão constitui-se em mais um instrumento de reforço ao papel desempenhado por essas políticas no cenário nacional.

A divulgação do Índice de Desenvolvimento Familiar, portanto, muito mais do que retratar uma realidade, chama à responsabilidade cada um de nós. Gestores, Parlamentares e sociedade civil como um todo têm de pensar em como enfrentar a dura realidade vivida pelas famílias mais pobres.

As políticas sociais do Governo Lula tem reduzido as diferenças entre os mais pobres e mais ricos. Milhares de pessoas deixaram de ser miseráveis, e há uma nova classe média no Brasil. Isso é algo que deve ser comemorado diariamente, pois significa que são pessoas que estão se alimentando melhor, vivendo melhor e tendo a tão sonhada dignidade humana. (Maria do Rosário, PT, 26/11/2008).

5. Discursos e percursos: a dinâmica do debate parlamentar relativo ao PBF

O debate no âmbito da arena do Legislativo demonstra uma evolução do Programa Bolsa Família, desde a sua proposição até pensar-se nas suas funções em termos de um modelo de desenvolvimento social. Os contextos mostram avanços e recuos do governo e oposicionistas diante da legitimidade alcançada pelo PBF na população e seus efeitos em termos das disputas eleitorais. Inicialmente a situação do governo era de cautela em relação aos gastos de forma a garantir a governabilidade. À sua opção de maior racionalidade institucional se contrapõe a oposição, com uma estratégia de explicitar contradições entre o PT enquanto oposição legislativa e PT enquanto governo, ao cobrar compromissos desse governo com os princípios de política mais distributiva, de geração de renda, de caráter estrutural e desenvolvimentista, a exemplo da contraposição entre a atitude de cautela inicial dos governistas sobre o aumento dos valores do salário mínimo, mais distributivo que os programas assistenciais. O ano de 2006 fortalece o governo, que exhibe resultados exitosos da política social adotada, garantida por um ambiente econômico de crescimento e estabilidade. O crescimento econômico permitiu uma ação eficaz e combinada na efetivação de uma política mais vigorosa de aumento do valor real do salário mínimo, e a assistência focalizada sobre os mais pobres, que possibilitaram aumentos significativos da renda desses segmentos (mais pobres), afetando os históricos indicadores de desigualdade do país. O governo contraria os argumentos da oposição de incompetência e irracionalidade na gestão social, mostrando resultados positivos que se contrapõem ao desempenho do mandato anterior. O êxito relativo aos indicadores sociais em favor de segmentos mais pobres e a relativa recuperação do desempenho do mercado de trabalho fortalecem o governo no embate com a oposição, referendada por uma opinião pública internacional favorável ao governo. A oposição se contrapõe a esses dados demonstrando frágeis resultados em relação à qualidade dos empregos criados no mercado de trabalho.

Por fim, o ano de 2008, consolida a legitimidade do PBF em todos os segmentos. As saídas, para alguns, solicitam a sua transformação em programas mais sustentados de longa

duração (provavelmente em termos de direitos de cidadania), é o caso do PSOL, na direção de um projeto permanente na linha de uma rede de proteção social e de um novo modelo de desenvolvimento social. O governo reconhece os seus êxitos considerando novas relações entre o mercado, o Estado e a sociedade, com base no reforço ao mercado interno, diante de uma crise externa de grande proporção. Os liberais reconhecem a legitimidade do programa, mas criticam a sua eficácia quanto aos limites emancipatórios do cidadão para o mercado, próprias às teses do empreendedorismo e retornam à crítica do excessivo gasto social do Estado.

Em que pese a estratégica entre os atores políticos – governo e oposição – em relação à apropriação dos resultados políticos do PBF, mas também aos bloqueios e impedimentos, fomentando custos políticos e sociais para o governo, a verdade é que a arena política do Congresso Nacional, especialmente da Câmara Federal, constitui-se em fórum privilegiado na fiscalização dos programas públicos, podendo chegar à reflexão crítica sobre as *portas de saídas* da estratégia social do governo, que mesmo precárias e tênues delineiam uma nova concepção de desenvolvimento social em curso, resultado do campo conflitivo das várias forças sociais.

Efetivamente a questão das “portas de saída” do programa constitui-se hoje no grande eixo da discussão sobre as perspectivas sociais do Estado e do programa. As indagações e críticas a essas saídas têm constituído o centro das críticas levantadas ao PBF na mídia. A posição do Governo é de contrapor dados que demonstram alguma rotatividade no contingente de famílias atendidas pelo PBF, e medidas adotadas para a consolidação desse processo. Em entrevista recente, o Ministro Patrus Ananias (MDS) rebateu as críticas que ignoram a mobilidade social promovida pelo programa, apresentando diversos argumentos: a criação de 4 milhões de contas bancárias simplificadas para os beneficiários do programa, ampliando seus direitos de cidadania e elevando a sua auto-estima; será criado o mecanismo de micro-crédito e apoio às iniciativas produtivas, para a valorização da autonomia das famílias; dar-se-á maior ênfase aos programas de capacitação profissional, “programa próximo passo”, com vistas às obras do PAC e ao turismo.

[...] nós estamos próximos de 50 milhões de pessoas pobres que, recebendo o Bolsa Família, estão conquistando o direito à alimentação, que é uma conquista histórica, civilizatória no Brasil. Nós estamos vencendo a fome e a desnutrição no Brasil, possibilitando também que as famílias cumpram as condicionalidades da educação e da saúde [...]. Estamos dando essa grande ênfase às políticas emancipatórias de capacitação profissional, geração de trabalho, emprego e renda.

Outro ponto positivo [...] é o impacto do Bolsa Família nas economias locais e regionais. Os pobres estão comprando e com isso estimulando o comércio; o comércio vendendo mais compra da indústria,

compra da agricultura e isso estimula a economia. É o que nós chamamos do círculo virtuoso do desenvolvimento econômico.

Numa alusão às condições de estruturação histórica da sociedade brasileira, o Ministro expressa sua preocupação com o que chamou de “*portas de entrada*”, as condições de vida postas à população pobre do país:

Mais de 4 milhões de pessoas pobres já saíram do Bolsa Família [...] isso mostra que nós estamos trabalhando sim nas ações emancipatórias, nos projetos estruturantes, como estamos também tendo uma vigorosa fiscalização e acompanhamento do programa [...]

Eu tenho uma restrição à palavra *portas de saída*. Durante muitos anos, cinco séculos, os pobres do Brasil não encontraram portas de entrada para a cidadania, para o direito à vida, para a dignidade humana [...] Nós queremos os pobres cada vez mais dentro do Brasil, **queremos ampliar as portas de entrada** para os nossos pobres com trabalho, com educação, com direito à alimentação, com cidadania [...] (Grifos nossos)

O conjunto dessas polêmicas confirma a noção de que políticas sociais têm caráter multidimensional, e envolvem questões amplas relativas aos regimes de proteção social, às suas instituições sociais e administrativas do governo, e também ao padrão pré-existente das relações sociais, da cidadania e da política de um país. Independente da justeza das ações e preocupações que orientam o governo, a trajetória de discussão dessas políticas na arena política mostra uma evolução que considera estratégico um projeto de desenvolvimento assentado na acessibilidade dos pobres às políticas sociais, privilegiando uma abordagem que individualiza e segmenta a assistência, e reforça o papel do Estado como gestor das condicionalidades. Essa tendência reflete um modelo híbrido que associa à concepção de uma rede de proteção social às teses de Amartya Sen sobre capital humano, que têm orientado parte dos programas voltados para o empreendedorismo na consolidação do mercado interno. Este caráter híbrido dos programas sociais é um campo aberto às polêmicas. Quaisquer saídas, no entanto, têm que considerar a necessidade de ultrapassar-se políticas restritas às necessidades e às condições de trabalho e proteção dignas da cidadania.

Referências

BARBA, Carlos. *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Proyecto de pesquisa. Madrid: Fundación Carolina, 2008.

BRASIL - TCU, Tribunal de Contas da União. *Relatório de Avaliação de Programa: Programa Bolsa Família*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004.

BRASIL. *Câmara de Deputados*. Projeto de Lei da Câmara nº 2.561, de 1992. Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, 1992. www.senado.gov.br/.../Programa. Acesso em: 25.01.2010.

BRASIL. Congresso Nacional-CN. Câmara dos Deputados. Discursos parlamentares. *Webpage: Discursos e Notas Taquigráficas*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/plenario/discursos/index.html>. Acesso em: 02-25/01/2010.

BRASIL. Controladoria Geral da União-CGU, Assessoria de Imprensa, 2004. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2004/noticia07904.asp>. Acesso em: 25/01/2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 5.209. 17 set. 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília: 2004. Disponível em: <sisvan.datasus.gov.br/documentos>. Acesso em: 25/01/2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n.10.836, de 09 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: 2004. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil/. Acesso em: 25/01/2010.

BRASIL. *Senado. Lei Nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004*. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, 2004. <sisvan.datasus.gov.br/documentos>. Acesso em: 25/01/2010.

IVO, Anete B.L. Regime de Bem-Estar e pobreza na América Latina. Introdução. *Caderno CRH*. Revista do Centro de Recursos Humanos, Salvador: EDUFBA, v. 20, n.50, p.189-196, 2007.

_____. The redefinition of the social issue and the rhetoric on poverty during the 90. In: CIMADAMORE, A.; HARTLEY, D.; SIQUEIRA, J. (Edt.) *The poverty of the state: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty*. Buenos Aires: CLACSO/CROP, 2005. p.65-90 (republicado em português, 2006).

IVO, Anete B.L. La construcción de la política de transferencia de ingreso en Brasil: antecedentes. In: IVO, Anete B.L. *Programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en Brasil: El Programa Bolsa Familia y el Beneficio de Prestaciones Continuada – BPC*. Informe final apresentado à Fundación Carolina, março 2010.

LAVINAS, Lena. *Programas de Garantia de Renda Mínima*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998 (Texto para Discussão, nº 596). Disponível em:< http://www.ipea.gov.br/pub/td/1998/td_0596.pdf>. Acesso em: 14/11/2009.

SUPLICY, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 2.ed. revista. São Paulo: Cortez/Editora da Fundação Perseu Abramo, 2002.

VAZ, José Carlos. *Programa de garantia de renda mínima*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/makepdf.php?storyid=2603>> Acesso em 15/02/2010.