

**BOLSA FAMÍLIA: O PROGRAMA DE REVERSÃO DA DESIGUALDADE
MANTIDA INSTITUCIONALMENTE NA HISTÓRIA DO BRASIL**

***BOLSA FAMÍLIA: EL PROGRAMA DE REVERSIÓN DE LA DESIGUALDAD
MANTENIDO INSTITUCIONALMENTE EN LA HISTORIA DE BRASIL***

***BOLSA FAMÍLIA: THE INSTITUTIONALLY MAINTAINED INEQUALITY REVERSAL
PROGRAM IN THE HISTORY OF BRAZIL***



Vinícius BERNARDES¹
e-mail: bernardesociais@gmail.com

Como referenciar este artigo:

BERNARDES, V. Bolsa Família: O programa de reversão da desigualdade mantida institucionalmente na história do Brasil. **Rev. Sem Aspas**, Araraquara, v. 12, n. 00, e023005, 2023. e-ISSN: 2358-4238. DOI: <https://doi.org/10.29373/sas.v12i00.18008>



| **Submetido em:** 27/04/2023
| **Revisões requeridas em:** 18/07/2023
| **Aprovado em:** 31/07/2023
| **Publicado em:** 08/08/2023

Editor: Prof. Dr. Carlos Henrique Gileno
Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Discente do Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras.

RESUMO: Este trabalho aborda um debate concernente a uma política pública redistributiva que foi formulada com o intuito de abordar desigualdades historicamente mantidas no âmbito institucional do Brasil. A questão central que se apresenta é a compreensão da trajetória da formulação de políticas públicas no país como um processo de aprimoramento do conceito de cidadania, tendo o Programa Bolsa Família como alicerce para sustentar essa argumentação. Utilizando análise, interpretação e conexão com textos acadêmicos, o propósito primordial deste artigo é desmistificar algumas falácias disseminadas na sociedade brasileira, as quais procuram deslegitimar a eficácia desse programa, classificando-o como uma iniciativa populista e eleitoreira. Chegamos, ao final, à conclusão de que o enfrentamento das desigualdades requer medidas que vão além dos programas de redistribuição de renda.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Bolsa Família. Desigualdade. Condicionalidades. História do Brasil.

***RESUMEN:** Este trabajo trae un debate sobre una política pública redistributiva que se formulo a partir del ímpetu en lá resolución de las desigualdades que se mantuvieron institucionalmente em la historia de Brasil. La principal cuestión planteada es la de comprender cómo la trayectoria de formulación de políticas públicas em Brasil fue un processo de aumento de la categoria de ciudadanía, teniendo como sustancia argumentativa las metas y objetivos del Programa Bolsa Família. Con el análisis, interpretación e interrelación de textos académicos, el objetivo principal de este artículo es desmistificar algunas falacias generalizadas en la sociedad brasileña que buscan deslegitimar la efectividad del programa, pretendendo ser un programa populista y electoral, llegando a la conclusión de que eso la lucha contra las desigualdades debe incrementarse con medidas más allá de los programas de redistribución del ingreso.*

***PALABRAS CLAVE:** Programa Bolsa Família. Desigualdad. Condicionalidades. Historia de Brasil.*

***ABSTRACT:** This work addresses a debate concerning a redistributive public policy formulated to address historically maintained inequalities within Brazil's institutional framework. The central question presented is understanding the trajectory of public policy formulation in the country as a process of improving the concept of citizenship, with the Bolsa Família Program serving as a foundation to support this argumentation. Through analysis, interpretation, and connection with academic texts, the primary purpose of this article is to demystify some fallacies disseminated in Brazilian society, which seek to undermine the program's effectiveness by labeling it as a populist and electioneering initiative. In conclusion, we find that tackling inequalities requires measures that go beyond income redistribution programs.*

***KEYWORDS:** Bolsa Família Program. Inequality. Conditionalities. History of Brazil.*

Introdução

Fazer um panorama da história do Brasil é uma tarefa desafiadora, devido não somente à vasta quantidade de eventos ocorridos nos últimos quinhentos anos, mas também às diversas reviravoltas, avanços e retrocessos, além das contradições e manchas deixadas por um passado marcado por políticas prejudiciais aos direitos humanos. Autores como Schwarz e Starling, ao tentarem biografar esse período, “optaram por uma narrativa na qual o Brasil aparece na categoria de personagem, dotado de interesses, vontades e dilemas” (ALVES, 2017, p. 424), demonstrando, principalmente, a trajetória da formação da mão-de-obra no Brasil e “os desafios e a violência enfrentados pelos e contra os negros de origem africana, trazidos à força ao longo da história brasileira” (ALVES, 2017, p. 425). Essa introdução proporciona uma base sólida para que COHN inicie a discussão sobre as “divergências de natureza” entre os indivíduos em “As políticas de abate social no Brasil contemporâneo”. Na primeira parte, Costa reforça e amplia o debate sobre desigualdade, evidenciando a vulnerabilidade dos mais desfavorecidos mesmo em um contexto mais favorável.

O Programa Bolsa Família surge, portanto, como uma tentativa bem-sucedida de corrigir esse sombrio passado, cujos impactos ainda ecoam atualmente, sendo comum a criação de uma “mitologia do pobre contemplado”, que o retrata como alguém acomodado e incapaz de participar do mercado de trabalho. O trabalho abrangente de Campello e Neri, intitulado “Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”, serve como base argumentativa para desmistificar essas concepções na segunda parte do texto. O foco do trabalho está nas Políticas Públicas, abordando uma perspectiva histórica de um fenômeno persistente na história do Brasil - a perpetuação das desigualdades - e na atualidade da resolução dessas contradições legadas pelo passado, tendo o principal programa de combate a esse aspecto da sociedade brasileira como orientador.

A metodologia adotada para esta pesquisa é estritamente teórico-conceitual, pois não envolveu nenhum trabalho de campo. Os nexos entre os autores foram estabelecidos através da leitura direta e interpretação dos textos mencionados, assim como dos autores referenciados ao longo do trabalho. A escolha da base teórica de autores foi pautada na preferência por uma abordagem menos descritiva e mais crítica do processo de manutenção das desigualdades no Brasil. Autores como Arretch e Costa, por exemplo, embora reconheçam a importância das transformações proporcionadas pelo Programa Bolsa Família, ressaltam a fragilidade na formulação de Políticas Públicas no país, percebendo-as mais como benefícios assistencialistas do que direitos consolidados.

O método empregado consiste em descrever o percurso histórico do fenômeno no Brasil, identificando seus agentes e vítimas. O título do artigo, ao utilizar a expressão “mantida institucionalmente”, coloca o Programa Bolsa Família como uma reversão dessa manutenção institucional, confrontando mitos propagados pela burguesia nacional com dados estatísticos provenientes da pesquisa do IPEA. O trabalho também culmina em um debate entre dois autores sobre a necessidade de avançar para além da assistência social.

O principal objetivo da pesquisa é desmistificar algumas das “crenças populares” que buscam deslegitimar a efetividade do Programa Bolsa Família, refutando quatro falácias difundidas na sociedade brasileira com base no texto organizado por Campello e Neri. Essas falácias ilustram o que as pessoas frequentemente têm em mente ao se discutir o programa. Além disso, o trabalho visa destacar que, apesar de ter sido mantida pelas instituições durante um longo período, a desigualdade tem uma explicação histórica e pode ser resolvida através das próprias instituições, com o Programa Bolsa Família representando uma resposta positiva a esses estigmas herdados. Outra parte do objetivo é apresentar um diálogo crítico entre autores sobre soluções para as desigualdades que vão além de políticas públicas redistributivas, enfocando a reforma tributária como tema central na conclusão do trabalho.

Desigualdade Social e de Natureza no Brasil: Uma contextualização

Para que o programa Bolsa Família seja introduzido e, sobretudo, para compreender suas intenções de mudança na estrutura de distribuição de renda na sociedade brasileira, é imprescindível revisitar as razões pelas quais essas desigualdades existem. Nesse sentido, é necessário responder à seguinte pergunta: **por que este processo pode ser chamado de manutenção das desigualdades?**

Desde o momento do “descobrimento” até a consolidação e legitimação social das primeiras instituições que visavam garantir a justiça social, os habitantes de nosso país foram divididos com base em critérios de natureza. Houve uma clara distinção entre cidadãos livres e possuidores de bens materiais, que tinham acesso a serviços públicos de segurança e educação, sendo predominantemente brancos e descendentes de diversas nacionalidades europeias, em especial, portugueses e italianos, principalmente na região sul e sudeste do país. Por outro lado, havia os negros escravizados, trazidos à força de suas terras natais para trabalhar nas lavouras de café, engenhos e nas residências dos proprietários, conhecidos como a *Casa Grande*.

Ao mencionar “diferença de natureza”, em contraste com uma mera questão de classe social, busca-se enfatizar uma diferença que não pode ser superada somente pela erradicação das discrepâncias materiais presentes na vida das pessoas. Essa distinção no acesso aos bens e serviços está intrinsecamente ligada à “natureza divergente das raças”, como mencionado por Schwarz.

Já mencionamos, mas é bom lembrar, que o Brasil foi formado a partir da linguagem da escravidão, que é, por princípio, um sistema desigual no qual alguns poucos monopolizam renda e poder, enquanto a imensa maioria não tem direito à remuneração, à liberdade de ir e vir e à educação. A paisagem colonial foi tomada por grandes latifúndios monocultores, onde os senhores de terra tinham domínio absoluto e concentravam renda (SCHWARZ, 2015, p. 127).

Além disso, é importante ressaltar que mesmo durante o período escravista da história do Brasil, o conceito de cidadania era claramente regulado e restrito. Na verdade, o termo “cidadania” era usado para se referir a uma “casta” privilegiada da sociedade, uma vez que havia uma diferença de natureza que impedia que uma parte significativa da população fosse considerada cidadã.

Contudo, foi apenas com o advento do Estado Novo que a ideia de regular a cidadania ganhou maior força. Durante esse período, uma legislação social de caráter positivista foi incorporada, e a cidadania passou a ser administrada “de cima para baixo”, buscando criar uma aparente harmonia entre o capital e o trabalho. Vale ressaltar que, à época de Vargas, figuras como Hitler, na Alemanha, e Mussolini, na Itália, também exerciam poder, e a categoria de “Cidadania Regulada” não se limitava a uma invenção brasileira, sendo também presente em outras partes do mundo capitalista.

Foi assim na Alemanha Nazista, com Adolf Hitler, que selecionava crianças e adolescentes louros, os quais, comovidos, cantavam hinos de louvor à “mãe pátria” em grandes estádios ou imensa praças ao ar livre, com a população os acompanhando em alto e bom som. Foi assim nos tempos do Estado Novo de Getúlio Vargas, que também recorreu aos estádios, usados tradicionalmente para os jogos de futebol, mas que foram convertidos em novos e destacados locais de patriotismo onde estudantes desfilavam carregando a foto do presidente, animados ao som do hino nacional (SCHWARZ, 2015, p. 142).

Cohn ratifica, afirmando que:

A questão da pobreza e das desigualdades sociais naturalizadas, quando não revestidas dos preconceitos inerentes a uma sociedade de origens escravocratas, segue concebida como própria de nossa “natureza” social,

numa ordem em que cada segmento social deve ocupar seu lugar específico (COHN, 2020, p. 133).

Um segundo fator que acentua as contradições não resolvidas do passado, e que intensifica a inerente perversidade de um modelo escravocrata, “é a de que as formas de regulação social forjadas por meio de políticas sociais, apesar de sua diversidade, tinham como sentido essencial dar suporte ao mercado produtor desses serviços, e operador desses benefícios” (COHN, 2020, p. 132). A filosofia do mérito pessoal é adotada como o regulador para o acesso aos bens e serviços oferecidos pelo mercado, sendo amplamente respaldada pelo Estado, uma vez que “o projeto econômico, assim, sempre prevaleceu sobre qualquer projeto social, tornando-os mesmo incompatíveis entre si enquanto concepção, uma vez que o próprio desenvolvimento econômico, acreditava-se, levava ao desenvolvimento social, subproduto daquele” (COHN, 2020, p. 134).

Essa herança perversa foi perpetuada pelos modelos governamentais ao longo das décadas. Inicialmente, ocorreu a acumulação de capital nas mãos de uma pequena parcela da população, resultante de 300 anos de trabalho escravo forçado da população negra trazida à América. Posteriormente, os modelos de governo utilizaram o mérito pessoal como critério para enquadrar os cidadãos na categoria de cidadania. É relevante destacar que essa contradição entre um passado escravocrata e um presente meritocrático representa um enorme desafio para as políticas sociais destinadas a combater as desigualdades monetárias e não monetárias após 1988. Por exemplo, o Programa Bolsa Família se tornou alvo de críticas e desdém por parte da burguesia que se beneficiou das instituições perversas vigentes durante esses períodos.

O termo “institucional” é utilizado porque além de referir-se ao conjunto de normas que regem o Estado, também faz parte dos critérios que levam as elites governamentais a fazerem escolhas, favorecendo seus interesses de classe de maneira instrumental e racionalizada. É importante ressaltar que a formação dessas elites governamentais ocorreu simultaneamente a processos históricos, como a escravidão, que foi uma prática oficialmente reconhecida.

Além do poder investido na criação de mitos e discursos visando deslegitimar o programa, há ainda a dimensão de que “a implementação do Bolsa Família, das cotas nas universidades e de outras políticas sociais como programas, **não como direitos constitucionais**, tem também como consequência perversa o fato de que os obstáculos institucionais e políticos para removê-los são pequenos” (COSTA, 2019, p. 69). Ao

observarmos os últimos dez anos de política e as mudanças conjunturais, podemos concluir que:

a fragilidade dos ganhos obtidos durante os governos do PT pelos pobres e pelos grupos mais afetados pelas desigualdades socioeconômicas e de poder – a exemplo da população afrodescendente e das mulheres – tornou-se evidente quando Temer assumiu o governo após o *impeachment* de Rousseff (COSTA, 2019, p. 69).

Para introduzir o Programa Bolsa Família como a principal resolução para essas contradições do nosso passado, deve-se responder à pergunta: **por que o nosso histórico de políticas sociais pode ser chamado de incrementação?** Os direitos políticos, civis e sociais são praticamente inexistentes anteriormente a Vargas, com uma diminuta parcela da população sendo contemplada pela manutenção institucional dos privilégios. O período que engloba o Estado Novo até a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 foi marcado por avanços e retrocessos na formulação de “políticas públicas” eficientes no combate direto às desigualdades nas dimensões dos direitos civis, políticos e sociais. Isso resultava em uma espécie de balanço, onde o fortalecimento de uma dimensão frequentemente ocorria às custas da diminuição de outra. Por exemplo, durante a ditadura militar, inúmeros órgãos foram criados para assegurar a proteção do cidadão e do trabalhador formal, que se enquadravam na categoria de cidadãos conforme o contexto vigente, mas, ao mesmo tempo, a liberdade individual e política das escolhas foi totalmente restringida, negando-se aos cidadãos os direitos políticos e de expressão.

A partir da promulgação da Constituição Cidadã em 1988, o caminho para a implementação de políticas públicas focadas na resolução de problemas relacionados às desigualdades em todos os âmbitos foi facilitado pela nova abordagem democrática do modelo governamental. Esse processo foi ampliado e intensificado a partir de 1º de janeiro de 2023, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva e a implementação de novas políticas sociais, bem como o fortalecimento das já existentes nos governos democráticos anteriores, especialmente durante o governo de FHC. O termo **incrementação** é utilizado para descrever esse fenômeno, pois essas políticas sociais, que já existiam em governos anteriores ao de Lula, foram elevadas a um nível sem precedentes na história do Brasil — tanto em termos de atendimento a uma parcela maior da população quanto em relação ao investimento destinado a essas políticas. O Programa Bolsa Família é um exemplo notável disso, conforme discutido por Costa sobre Bielschowsky em seu parecer intitulado “O modelo de desenvolvimento proposto por Lula e Dilma”. Visto que,

enquanto o programa anterior, criado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, proporcionou benefícios para 3,6 milhões de famílias em 2002, o Bolsa Família beneficiou 14,1 milhões de famílias, com valores mensais de cerca de R\$ 142 milhões em 2013 – observando-se, ainda, uma grande maioria de mulheres e negros entre seus beneficiários (COSTA, 2014, p. 65).

O presente trabalho tem como seu principal argumento o Programa Bolsa Família. Nesta seção, após contextualizar a necessidade do programa, será abordada a sua relevância efetiva para os beneficiários, bem como será desmistificado os argumentos reacionários que buscam enfraquecer a sua eficácia, rotulando-o como um “criador de acomodados e preguiçosos vivendo às custas da sociedade”.

Adicionalmente, uma exposição argumentativa irá respaldar a validade do programa por meio das “condicionalidades” estabelecidas. Essas condicionalidades representam um filtro de eficiência para várias outras políticas sociais, uma vez que funcionam como requisitos para as famílias serem beneficiadas pelo Bolsa Família. Vale ressaltar que, além de desempenhar essa função para o funcionamento de outras políticas sociais, as condicionalidades também refutam as falácias reacionárias sobre populismo e fidelidade eleitoral.

É fundamental destacar que essas condicionalidades abarcam um amplo espectro de proteção social sem distinção de gênero e cor, contrariando a lógica populista e fascista. Essas ideologias têm como preocupação a estratificação dos cidadãos em categorias e a manutenção de uma dependência da qual é impossível escapar.

O Programa Bolsa Família como um mecanismo de enfrentamento do passado: desmistificando falácias e promovendo a inclusão

Esta seção do trabalho tem o propósito de debater e desmistificar quatro concepções falaciosas relacionadas ao Programa Bolsa Família: (1) a suposição de que o programa incentivaria a acomodação das famílias beneficiárias; (2) a alegação de que o Estado exerceria controle excessivo sobre a vida dessas famílias; (3) a ideia de que o aumento do valor do benefício resultaria em um aumento da taxa de fertilidade das mulheres; e (4) a percepção de que o programa é organizado de forma populista. É importante salientar que esses argumentos são amplamente utilizados pela burguesia reacionária com o intuito de deslegitimar os efeitos positivos diretos nas condições materiais das famílias beneficiadas. Essa tentativa de deslegitimação reflete uma prática histórica, que remonta aos modelos governamentais anteriores, desde o período colonial do Brasil, marcado pelo sistema escravista, até os governos ditatoriais de 1964 a 1985. Consequentemente, é compreensível que a burguesia se mostre

desfavorável a qualquer esforço de reduzir a disparidade entre suas posições sociais e as do proletariado.

O Programa Bolsa Família representa uma abordagem para interromper um ciclo perverso de perpetuação de privilégios que persistiu durante séculos na sociedade brasileira, e que ainda gera discursos depreciativos em relação às políticas públicas redistributivas. Além disso, o programa cumpre sua promessa inicial de abordar as desigualdades tanto de natureza monetária quanto não-monetária. Essas últimas se referem ao acesso aos serviços essenciais a todos os cidadãos, como segurança, educação e lazer, enquanto as primeiras dizem respeito à questão da renda. Dessa forma, o Programa Bolsa Família alcança sua proposta de assegurar o *status* de cidadania, que antes era restrito e regulado em contextos anteriores, mas foi redefinido em função de uma **mudança conjuntural** durante o governo Lula, o qual priorizava os direitos sociais em seus discursos. Consequentemente, o programa cumpre tanto com as questões monetárias quanto não-monetárias, bem como com a questão de pertencimento ao *status* de cidadão, que se tornou mais inclusivo. À luz das promessas e realizações do programa, segue-se uma exposição que desmistifica os discursos falaciosos mencionados no primeiro parágrafo deste capítulo.

Em primeiro lugar, é importante destacar que os quatro pontos levantados no primeiro parágrafo não seriam necessariamente eventos isolados, conforme argumentam os setores reacionários. Segundo esses argumentos, essas questões ocorreriam de forma simultânea, alegando que o objetivo seria manter o suposto “projeto petista de dominação” sobre os mais pobres, através do fornecimento de benefícios assistenciais em vez de promover o desenvolvimento de habilidades próprias, o que, segundo eles, reforçaria uma antiga prática meritocrática. No entanto, esse posicionamento desconsidera a formação histórica do país e, consequentemente, a falta de igualdade de acesso aos recursos necessários. O Programa Bolsa Família, desde o início, demonstra um caráter democrático ao propor a adoção de **condicionalidades** que visam combater as vulnerabilidades sociais,

o descumprimento de condicionalidades passa a ser reconhecido como um indicador de vulnerabilidade social ou risco pessoal e social que permite identificar famílias que necessariamente requerem inserção no serviço, conforme avaliação das equipes de referência do PAIF e Paefi (COLIN; GONELLI; PEREIRA, 2013, p. 59).

Uma política social populista é frequentemente associada à sua perpetuação em detrimento da liberdade e da cidadania, à semelhança das políticas sociais desenvolvidas em governos ditatoriais, especialmente no período do governo Médici. Em contraposição, o

programa Bolsa Família “se consolidou como uma política de Estado e hoje figura como um dos elementos centrais das políticas sociais brasileiras, em um patamar incontornável dentro da proteção social” (CAMPELLO; NERI, 2013, p. 17), sendo que “o pagamento direto às famílias, via cartão magnético, dá transparência ao gasto público, reduz os custos operacionais e fortalece a autonomia do usuário” (CAMPELLO; NERI, 2013, p. 17).

Outro mito frequentemente reforçado por opiniões reacionárias é o de que o programa provocaria uma tendência à acomodação nas famílias beneficiadas, o que acarretaria uma diminuição na busca por emprego. No entanto, uma pesquisa realizada pela AIBF II,

demonstra que o programa não provoca efeito desmobilizador de beneficiários no mercado laboral, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho. Chefes de famílias beneficiárias, de 30 a 55 anos de idade, apresentam nível de atividade, ocupação e jornada muito próximo aos de chefe de nível socioeconômico equivalente (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 186).

Ratifica, afirmando que:

O suposto “efeito preguiça” do programa seria, pois, mais mito que realidade. Considerando as diferentes situações e atributos que afetam a situação de inserção no mercado de trabalho – idade, condição de chefia familiar, gênero e maternidade –, não há diferença entre beneficiários e pessoas não beneficiárias com renda equivalente (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 186).

O programa não apenas gera dinamismo no mercado de trabalho, mas também impulsiona a circulação e aquisição de bens duráveis, resultando em um aumento significativo e efetivo no poder de compra das famílias beneficiárias. Além disso, o programa contribui para combater o estereótipo do “lugar natural da mulher”, uma vez que:

as mulheres beneficiárias – que em sua larga maioria são as titulares do cartão do Bolsa Família – vêm adquirindo maior autonomia e poder nas decisões familiares e na compra de bens duráveis, remédios e vestuário, comparativamente a mulheres não beneficiárias (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 187).

Sendo importante ressaltar que,

as mulheres que são titulares do benefício do PBF têm ganhos na relação de gênero na medida em que se tornam mais independentes dos maridos financeiramente, passando a ter maior poder de barganha no que tange a alocação de recursos do domicílio e aumentando o nível de interação social (SUAREZ; LIBARDONI, 2007, p. 187).

Em terceiro lugar, “também foi muito difundida a crença de que as famílias beneficiárias passariam a ter mais filhos, lançando mão de um comportamento oportunista para ter acesso a

um maior volume de recursos” (CAMPELLO; NERI, 2013, p. 17), uma vez que “o valor recebido pelas famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) cresce à medida que aumenta o número de crianças e adolescentes da família” (ALVES; CAVENAGHI, 2013, p. 234). Essa concepção é conhecida como “argumento Malthusiano”, que sugere que o aumento da renda pode resultar em uma maior fertilidade, ou seja, no caso do PBF, que o aumento da renda das famílias beneficiárias poderia desencadear um ciclo de crescimento populacional.

Alves e Cavenaghi, com base na pesquisa Impactos do Bolsa Família na Reconfiguração dos Arranjos Familiares, nas Assimetrias de Gênero e na Individuação das Mulheres, realizada na cidade do Recife em 2007-2008, mostram que não existe diferença significativa no comportamento reprodutivo entre as mulheres que vivem em famílias cadastradas no Cadastro Único beneficiadas e não beneficiadas pelo PBF. Embora haja uma tendência de as famílias beneficiadas terem uma fecundidade ligeiramente maior, assim como uma proporção um pouco maior de mulheres com três ou mais filhos (22,7% contra 16,4% das não beneficiadas), o fato é que o maior número de crianças tende a reduzir a renda *per capita*, aumentando a probabilidade das famílias se tornarem elegíveis aos benefícios do programa. Dessa forma, a direção da causalidade entre número de filhos e os beneficiados pelo PBF seria inversa. A mulher não tem mais filhos porque passou a receber o PBF, mas sim o contrário: por ter mais filhos, e, com isso, reduzir a renda *per capita* familiar, a mulher se credencia a participar dos benefícios do PBF (ALVES; CAVENAGHI, 2011, p. 235).

Pode-se estabelecer uma correlação entre o fenômeno de elevadas taxas de fecundidade e os menores níveis de renda e educação no Brasil. Isto ocorre devido ao fato de que famílias inseridas nessas condições socioeconômicas tendem a iniciar a procriação em idades mais precoces, muitas vezes ainda na adolescência. Ademais, essa relação de causa e efeito entre o acesso aos serviços de saúde da família e o uso de métodos contraceptivos torna-se mais evidente em relação à taxa de fecundidade.

Quando se pergunta sobre o número de filhos desejados (‘se pudesse escolher o número de filhos, quantos seriam?’) as mulheres apontaram um número bem menor do que os obtidos pela geração passada. Nota-se que a porcentagem das mulheres que manifestaram o desejo de ter três ou mais filhos é bem menor do que o número de filhos que elas ou suas mães tiveram (ALVES; CAVENAGHI, 2013, p. 237).

E ratificam, afirmando que:

O que se pode constatar é que mesmo a população de baixa renda tem apresentado uma redução no número médio de filhos à medida que o país vai se urbanizando e a população vai tendo acesso às políticas públicas de educação e saúde. Tanto as mulheres que recebem quanto as que não recebem

os benefícios do PBF desejam ter menos filhos e possuem alto índice de gravidez não planejada (ALVES; CAVENAGHI, 2013, p. 237).

Por último, promoveu-se a ideia de que o Estado assumiria a tutela das famílias beneficiárias do programa, estabelecendo uma espécie de fidelidade eleitoral e mercadológica. Essa abordagem reflete o imaginário do liberalismo, onde tudo é visto como uma questão competitiva, relacionada à busca pelo melhor serviço e à angariação de “clientes” no mercado. O argumento da tutela estatal, alegando que o Estado está “ganhando” clientes fiéis, é uma validação do modo como a burguesia enxerga as políticas sociais no Brasil desde o princípio: onde todo bem ou serviço deve ser adquirido no mercado, incluindo o tratamento das eleições e processos decisórios como verdadeiros leilões.

O argumento da burguesia em relação a essa tutela é claramente uma tentativa de expandir sua influência sobre a sociedade civil, já que “a tradicional ausência do Estado para lhes conceder e garantir direitos as colocou por muito tempo na situação de pessoa sem direito a ter direitos” (REGO; PINZANI, 2013, p. 359). Completam, dizendo

Com isto, o próprio Estado brasileiro decretou por muitos anos sua “morte civil”. Elas foram emudecidas porque direito de voz pública não existe, pois não possuem condições e canais institucionais de expressão. São milhões de brasileiros com praticamente nenhuma escolaridade, destituídos de qualificações e habilitações para qualquer tipo de emprego que exija, por exemplo, escrita e leitura e capacidade de obedecer a certos comandos mais qualificados. Isto, *per se*, coloca em questão a natureza do crescimento econômico desprovido de projeto democrático substantivo (REGO; PINZANI, 2013, p. 359).

Pode-se concluir que a “tutela” exercida pelo Estado, moldada para servir aos interesses do mercado, tem sido uma realidade há séculos e exerceu um papel significativo no processo de formação do Brasil como nação. A noção de tutelar o cidadão, no sentido de mantê-lo perpetuamente em um patamar social inferior, sem oportunidade de ascensão, tem sido uma política estatal desde os tempos da colonização até os últimos dias da ditadura militar, totalizando mais de 400 anos de estratificação institucional e, “neste caso, a permanência da pobreza em níveis tão altos evidencia, ou melhor, aponta sua insuficiência profunda como modo de inclusão dos habitantes de um país no mundo dos direitos e da herança civilizatória da humanidade” (REGO; PINZANI, 2013, p. 359).

Considerações finais

Em um panorama abrangente que abarca uma herança marcada por injustiças e privilégios, bem como os esforços para reverter os impactos deixados por esse legado, é essencial manter um equilíbrio constante. Isso porque ainda persistimos na manutenção de um sistema tributário que favorece aqueles que acumulam riquezas. Costa reconhece que:

Em termos gerais, pode-se afirmar que os governos do PT não representaram uma inflexão de poder em favor das classes trabalhadoras e dos segmentos mais pobres. Uma prova disso é a manutenção da estrutura tributária regressiva, que isenta de tributação lucros financeiros e ganhos de capital e grava de forma particularmente pesada – comparando-se com países mais igualitários – o consumo e a renda advinda do trabalho (COSTA, 2019, p. 65)

E questiona:

Ora, se o PT e até mesmo a presidente deposta reconheciam o impacto concentrador dos impostos na distribuição de renda e riqueza no país, por que Dilma e seu antecessor, Lula, não mudaram a estrutura tributária brasileira regressiva? (COSTA, 2019, p. 65).

A relação de poder estabelecida entre o modelo organizacional inerente ao capitalismo e a lógica amplamente aceita pelos governos petistas, desempenha um papel significativo. Além disso, a governabilidade em um contexto político já dominado por políticas de austeridade é outro fator relevante, conforme observado por Costa.

isto é, em função de seus aliados conservadores no Congresso brasileiro e do apoio de diferentes naturezas recebido de setores que lucram com a estrutura tributária regressiva – como o agronegócio, grandes empresas dos setores de mineração, bebidas e construção, além de bancos –, os governos do PT não se sentiram suficientemente fortes para aprovar uma reforma tributária contrária aos interesses dos mais ricos (COSTA, 2019, p. 65).

Arretche afirma que:

O regime democrático contemporâneo não reduziu a parcela da renda total apropriada pelo 1% mais rico no Brasil, tampouco eliminou um conjunto de fatores que produzem desigualdade econômica, tais como: a desigualdade de oportunidades educacionais nos níveis médios e superior de ensino, como resultado da universalização do acesso ao nível fundamental, a resiliência das desigualdades raciais e da desigualdade de gênero e cor no mercado de trabalho, entre tantos outros fatores (ARRETICHE, 2018. p. 17).

De fato, pode-se afirmar de maneira categórica que ainda há um longo caminho a percorrer em relação à redução real das desigualdades sociais, especialmente se a tentativa de redução for conduzida dentro da lógica do capitalismo. Nesse sentido, é impossível alcançar

uma diminuição substancial das desigualdades, considerando que a própria estrutura de organização do trabalho no sistema capitalista é a raiz do problema.

Entretanto, os governos petistas demonstraram, que é possível utilizar efetivamente a máquina pública para combater os privilégios de classe que têm persistido por séculos no Brasil. A compreensão de Arretche sobre a evolução do fator de resolução de desigualdades é uma afirmação relevante nesse contexto.

A queda simultânea dessas desigualdades no Brasil não foi resultado de nenhum fator isolado, mas da combinação no tempo do efeito de diferentes políticas orientadas a públicos diferentes, cuja característica comum tem sido a perspectiva de reverter a longa trajetória de estabilidade da elevada desigualdade no Brasil (ARRETCHÉ, 2015, p. 454)

Porém, alerta sobre a necessidade de irmos além, afirmando que:

Se isso é verdade, há estratégias adicionais à taxação para reduzir desigualdades, que incluem decisões sobre o destino do gasto público e o desenho das políticas. Mas, se estas são resultados de decisões, não há nenhuma garantia *ex-ante* de que não sejam revertidas no futuro, como mostra a trajetória recente das democracias das economias avançadas (ARRETCHÉ, 2015, p. 454).

Os objetivos iniciais de redução das desigualdades foram alcançados durante o período correspondente aos dois primeiros governos de Lula e o primeiro governo de Dilma. Contudo, torna-se necessário um avanço significativo, considerando que a realidade brasileira demanda soluções que exijam abordagens mais complexas e dinâmicas. É imprescindível visar à obtenção de resoluções que efetivamente transformem a estrutura que perpetua a desigualdade, como apontado por Arretche, e também reafirmado por Costa.

Qualquer que seja a perspectiva adotada, fica evidente que as políticas sociais implementadas recentemente no Brasil tiveram baixo impacto nas desigualdades, em comparação com o potencial redistributivo de reformas tributárias (COSTA, 2019, p. 65)

O governo atual do PT tem a oportunidade de dar um passo significativo em direção a uma estrutura que verdadeiramente transforme a realidade das desigualdades, tanto monetárias quanto não-monetárias no Brasil. Isso pode ser alcançado por meio do aperfeiçoamento dos programas de redistribuição de renda, como o Bolsa Família, além de promover mudanças no sistema de tributação visando reduzir a disparidade entre as riquezas no país. É inquestionável que:

Quando adequadamente desenhada para compreender as desigualdades a partir de seu caráter histórico, relacional, multidimensional e interdependente, a intervenção do Estado promove a redistribuição de recursos materiais, ambientais e de poder nas sociedades, aplainando as hierarquias sociais, abjetas do ponto de vista moral e condenáveis do ponto de vista político (COSTA, 2019, p. 72).

REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

ALVES, M. V. G. SCHARZW, L. M.; STARLING, H. M. Brasil: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. **Temporalidades – Revista de História**, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 424-429, 2017. ISSN: 1984-6150. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/temporalidades/article/view/5778/pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil, a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 33, n. 96, 2018. DOI: 10.17666/339613/2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Mtx4F43dy9YjLkf9k85Gg7F/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2023.

ARRETCHE, M. Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 31, n. 90, 2015. DOI: 10.17666/3190175-177/2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/nYmzZj69ZMSvtcpZtqXmMYS/?lang=pt#:~:text=H%C3%A1%20anos%20n%C3%A3o%20se%20publicava,e%20saneamento%20ao%20longo%20de>. Acesso em: 15 jan. 2023.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

COHN, A. **As políticas de abate social no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Lua Nova, 2020.

COLIN, D. R. A., GONELLI, V. M. M., PEREIRA, J. M. F. Trajetória de construção da gestão integrada do sistema único de assistência social, do cadastro único e do programa bolsa família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

COSTA, S. Desigualdades, Interdependência e Políticas Sociais. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

JANNUZZI, P. M.; PINTO, A. R. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados na pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania**. Campinas, SP: Ed. UNESP, 2013.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SUAREZ, M.; LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. *In*: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (ed.) **Avaliação de políticas e programas do MDS: Resultados. Volume II: Bolsa Família e assistência social**. Brasília, DF: MDS, 2007.

CRediT Author Statement

Reconhecimentos: Gostaria de agradecer à Profa. Dr. Carla Gandini Giani Martelli pela atenção durante a confecção deste trabalho, na medida em que este é resultado de estudos em uma disciplina ministrada por ela, intitulada “Estado, Sociedade e Políticas Públicas”, na UNESP/FCLAR, no segundo semestre de 2022. Foi fundamental contar com o retorno de alguém com profundo conhecimento na área de Políticas Públicas para a confecção.

Financiamento: Não aplicável.

Conflitos de interesse: Não há conflitos de interesse.

Aprovação ética: O trabalho foi confeccionado sob a supervisão de uma docente da UNESP/FCLAR (Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli), tendo recebido nota máxima (10) na disciplina em que foi utilizado para atestar proficiência no assunto, com referências acadêmicas sugeridas por um programa de curso de graduação da UNESP/FCLAR.

Disponibilidade de dados e material: Todos os dados e materiais utilizados na confecção do trabalho podem facilmente ser acessados via internet (por arquivo pdf. principalmente, entre outros como textos escritos em sites), tendo sido essa a forma que utilizei, também, para ter acesso a todos os dados que atesto no trabalho.

Contribuições dos autores: A escolha de autores para este trabalho foi pensada na relação que queria ser feita dentro do tema: uma relação entre máculas do passado e tentativas de eufemizar essas máculas na história do Brasil. Autores como SCHWARZ, STARLING e COHN ajudam a compreender alguns pontos do passado que ainda perduram na realidade brasileira atual, fazendo um panorama histórico da “evolução” e manutenção das desigualdades; outros como ALVES, BIELSCHOWSKY, CAVENAGHI, JANNUZZI, LIBARDONI, PINTO, PINZANI, REGO e SUAREZ nos ajudam a compreender o impacto do Programa Bolsa Família em números e estatísticas, tendo sido retiradas as referências desses autores do trabalho de organização de CAMPELLO e NERI, intitulado “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”; por fim, ARRETICHE e COSTA tecem comentários que nos ajudam a compreender o percurso das políticas elaboradas contra a desigualdade no Brasil contemporâneo, trazendo uma discussão que inclui, para além do Programa Bolsa Família, desigualdades em níveis que extrapolam apenas a dimensão monetária.

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.

