

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
MESTRADO EM SOCIOLOGIA**

**SARA SANTANA ARMOA DASILVA**

**POLÍTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA**

Dourados-MS

2015

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE CIENCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
MESTRADO EM SOCIOLOGIA**

**Sara Santana Armoa da Silva**

**POLÍTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS: UMA ANÁLISE DO  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas da UFGD, para obtenção do título de mestre. Orientação feita pelo Prof.Dr. Fernando Ramalho Martins com co-orientação feita pelo Prof.Dr. Guillermo Alfredo Johnson.

Dourados-MS

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

S586p Silva, Sara Santana Armoa  
Políticas sociais contemporâneas: uma análise do  
Programa Bolsa Família. / Sara Santana Armoa Silva –  
Dourados: UFGD, 2015.  
75f. il.  
Orientador(a): Prof. Dr. Fernando Ramalho Martins.  
Dissertação (Mestrado em Sociologia) FCH, Faculdade de  
Ciências Humanas – Universidade Federal da Grande  
Dourados.  
1. Programa Bolsa Família. 2. Políticas públicas. 3.  
Programas sociais. I. Título.  
CDD – 361.60981

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central – UFGD.

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**SARA SANTANA ARMOA DA SILVA**

**POLÍTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociologia,  
da Universidade Federal da Grande Dourados, pela seguinte banca examinadora:

---

**Prof. Dr. Fernando Ramalho Martins**  
Orientador/Presidente

---

**Prof. Dr. Guillermo Alfredo Johnson**  
Membro Titular

---

**Prof. Dr. Maria Orlanda Pinassi**  
Membro Titular

**APROVADO EM:** \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Eu li uma frase um dia desses que dizia que agradecer nunca é um exagero e, além disso, é uma das melhores formas de retribuir. Somado a isso, eu penso que todo ser é uma construção coletiva de momentos, de viagens, de pessoas... Portanto não comecei, desenvolvi e concluí este trabalho sozinha. Sendo assim, a todas e todos que participaram desse processo, de maneira positiva, deixo aqui registrado os meus agradecimentos.

Agradeço aos meus professores/orientadores Fernando Ramalho Martins e Guillermo Alfredo Johnson, pela extrema paciência, humildade, apoio, incentivo confiança e conhecimento comigo compartilhados. Obrigada, também, pelos conselhos e acolhimento durante todo o processo do mestrado.

Ao secretário do Programa, sempre disposto a ajudar e resolver nossos problemas, José Welton.

A CAPES pelo apoio financeiro.

Aos beneficiários e beneficiárias do Programa Bolsa Família que fazem parte do povo brasileiro, batalhadores e batalhadoras nessa luta, nada justa, pela vida.

Agradeço a minha mãe Anamaria Santana da Silva, simplesmente por tudo. Pela minha vida, por cada abraço, por cada colo, por cada “senta lá e vá escrever”, por cada discussão sobre o tema. Sem ela eu não seria e muito menos estaria onde e como estou/sou.

Agradeço a minha família, tias, tios, avôs, primos e primas sempre me mostrando que o amor é a fonte da nossa união, e que com isso, eu nunca estarei só, e muito menos, desamparada.

Agradeço as minhas amigas do peito Hevelen, Gabriela, Juliana, Jéssica e Tayla, por compartilharem comigo, passado, presente e futuro. A Mariane pela cumplicidade transcendental. A Vivian, como boa canceriana, pelos cuidados, disponibilidade e carinho.

Agradeço a minha madrinha pelo apoio, incentivo e pelas chipinhas, arroz doce, entre outras comidas deliciosas, sempre nutrindo o corpo e a alma.

Agradeço as minhas vizinhas da Rua Arlindo Sampaio Jorge, pelo carinho, incentivo, por cuidarem dos meus gatos quando necessário, pelos tererés, pelas lágrimas compartilhadas, pelas conquistas divididas, e, sobretudo pelos

sofás divididos nas horas da novela. Natália, Gisele, Humberto e Dona Dora por se tornarem minha família. Derceli, por ser minha querida vizinha, divisora, também, das caminhadas. Tia Graça, pelas poções mágicas da homeopatia e das massagens, sempre aliviando as dores da alma e do corpo. Miraíra e Miroca pela força na minha qualificação.

Aos meus vizinhos de Corumbá, Vó (*in memorian*), Neide, Paulo, Ana Lia e Paulinho, sempre dispostos a ajudar, incentivar e participar ativamente da minha vida. Ainda em Corumbá, obrigada a Josilene, Fafa, Dona Tonha, sempre torcendo, apoiando e dividindo momentos ruins para torná-los mais leves.

Ao meu ex-padrasto, que de ex não tem nada, sempre presente, Djalma, pelas inquietudes dessa vida.

Ao “Butiquim da Tânia”, freqüentado pelos Cientistas Sociais de maior nobreza no coração que eu já tive o privilégio de conhecer. Por dividir as angústias desse mundo injusto e as pingas dessa vida.

A tobó Edivânia, por dividir a pornochanchada, brigas políticas e estar sempre presente.

A equipe do PACTO, em especial, Amanda, Joyce, Regina e Ana Lúcia, por todo apoio e incentivo.

A minha psicóloga Renata, por me ensinar que tristeza faz parte da vida, mas ser triste todo tempo, não. Obrigada ainda por me ensinar a não comer doce de goiaba quando eu não quiser.

Ao Felipe e Monica Schart por todo acolhimento sempre disponível.

E por fim, a todos e todas, não menos importantes, que se sentem parte desta trajetória.

À minha avó Lúdia (*in memoriam*), que enquanto viveu me mostrou o significado do amor; e ao Miguel, meu afilhado de dois anos, que desde que nasceu me ensina o significado de amar.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

PBF = Programa Bolsa Família

MDS = Ministério do Desenvolvimento Social

CAP = Caixa de Aposentadorias e Pensões

PNAD = Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

## SUMÁRIO

### Introdução

<b>Seção I.</b> Estado e sociedade.....	17
1.2 O Estado na sociedade de classes .....	17
<b>Seção II.</b> Estado e políticas sociais.....	29
A constituição de um Estado de Bem Estar Social no Brasil .....	29
A Constituição de 1988: a redemocratização do país e os desafios na área social .....	37
2.4. O neoliberalismo.....	49
<b>Seção III.</b> As políticas sociais no Brasil: O Programa Bolsa Família .....	54
<b>Referências</b> .....	70

## **Resumo**

O presente trabalho tem como objetivo geral refletir as políticas sociais de “alívio à pobreza e à miséria” implantadas no Brasil nos últimos dez anos. Esse é um tipo de política que vem sendo adotada principalmente desde os meados dos anos de 1990 e que tem se ampliado bastante nas últimas décadas atingindo um número cada vez maior da população brasileira. Assim, pretende-se fazer uma análise sobre o Estado na sociedade capitalista, para refletir sobre o contexto em que as políticas sociais estão inseridas para, enfim, fazer uma análise crítica sobre o Programa Bolsa Família no sentido de entender esse programa como parte das políticas sociais atuais.

**Palavras Chaves:** Programa Bolsa Família, Políticas Públicas, Programas Sociais.

## **Abstract**

The general objective of this study is to reflect about social policy "alleviation of poverty and misery" implemented in Brazil in the last ten years. This is a type of policy that has been adopted especially since the mid-1990s and which has greatly expanded in recent decades reaching a growing number of the population. Thus, we intend to make an analysis on the state in capitalist society, to reflect the context in which social policies are inserted to finally make a critical analysis of the Bolsa Família Program in order to understand this program as part of social policies current.

**Key Words:** Family Grant Program, Public Policy, Social Programs.

## INTRODUÇÃO

O presente projeto de pesquisa tem como objetivo geral refletir as políticas sociais de “alívio à pobreza e à miséria” implantadas no Brasil nos últimos 10 anos. Esse é um tipo de política que vem sendo adotada principalmente desde os meados dos anos de 1990 e que tem se ampliado bastante nas últimas décadas atingindo um número cada vez maior da população brasileira. Assim, pretende-se fazer uma análise sobre o Programa Bolsa Família no sentido de entender esse programa como parte das políticas sociais atuais.

Essa temática surgiu como um desdobramento do trabalho de Conclusão de curso de graduação que teve como objetivo compreender o que é o *Estado de Bem Estar*, sua origem, as suas formas nos vários países e os conceitos de alguns autores como Draibe (2008) e Cortez (2006) que tratam do tema e a existência ou não desse tipo de Estado no Brasil.

A partir da execução desse trabalho de conclusão de curso, outras questões surgiram, tais como: como o Estado brasileiro tem executado as políticas sociais na atualidade? O Estado brasileiro deu continuidade às políticas neoliberais? O que significam as políticas sociais atuais que tem como objetivo o alívio à pobreza e à miséria? Qual o significado das ações de transferência de renda?

Assim, pensando em continuar pesquisando sobre o tema, o presente trabalho tem os seguintes objetivos específicos:

- Entender o papel do Estado no contexto social contemporâneo;
- Refletir sobre o significado histórico das políticas sociais;
- Entender o significado do PBF.

Sabe-se que o Programa Bolsa Família não pretende ser uma solução para a pobreza ou para a fome e que atua como medida paliativa e emergencial. Mas, pode-se perguntar: como ele tem sido implantado? Quais são seus resultados efetivos?

Para isso, é necessário fazer uma análise sobre as políticas públicas: como se desenvolveram, com qual objetivo surgiu, qual o papel do Estado na sociedade capitalista frente a essas políticas, quais os tipos de políticas sociais têm sido implantadas no Brasil ao longo dos séculos XX e XXI. Enfim, compreender o processo de implantação das políticas sociais para compreender a sua configuração atual, especificamente o Programa Bolsa família: sua origem, famílias atendidas, configurações atuais e mudanças que já sofreu ao longo dos seu dez anos de existência, procurando compreender o significado dessa política social à luz do contexto sócio-político (mundial e nacional) contemporâneo buscando analisar o processo de surgimento das políticas sociais no Brasil, entendendo suas finalidades (iniciais e atuais).

Além disso, o presente texto pretende comparar e analisar o referido programa, suas origens, sua relação com o Estado contemporâneo, as formas de sua implantação no Brasil e nos municípios. Enfim, compreender a complexidade que envolve a temática.

Nesse sentido, pensamos que para compreender os desdobramentos das políticas sociais deve-se iniciar entendendo o papel do Estado na sociedade. Por isso, o primeiro capítulo da dissertação pretende discutir o conceito de Estado na sociedade capitalista com uma perspectiva crítica do Estado, segundo a visão de Karl Marx (2005) e seus sucessores. A discussão se inicia com o que é o Estado na perspectiva marxista e como este vai se desenvolvendo com o passar do tempo até chegar a autores contemporâneos que procuram discutir o papel do Estado a partir do século XX. A teoria marxista faz uma análise crítica ao Estado mostrando as contradições do sistema capitalista, frisando a constante luta de classes que acabam por moldar o sistema econômico, que atende a classe que detém maior poder e controle sobre o Estado. No sistema capitalista, o Estado é controlado por uma elite que defende os interesses do acúmulo do capital, sem levar em conta as necessidades dos trabalhadores. Daí, pergunta-se: é de interesse do sistema capitalista prover políticas sociais que promovam a igualdade social?

O segundo capítulo, então, pretende discutir as políticas sociais dentro desse Estado capitalista, analisado no primeiro capítulo. Questionaremos, então, como surgem essas políticas sociais ao longo da história, como se iniciam no Brasil e qual sua finalidade. Para Potyara Pereira (2008) política

social é um processo complexo, multi-determinado e contraditório. As políticas sociais não se encontram fora do sistema econômico e nem estão isentas de suas interferências.

Em se tratando da política social, a história tem mostrado que esta tem procurado satisfazer necessidades sociais, como o controle social e político das elites no poder. Com o avanço do capitalismo e desenvolvimento do neoliberalismo houve enormes cortes nos gastos sociais, além de desmontes dos direitos sociais, questionamentos do caráter público da política que configuram o modelo das políticas sociais atuais. (PEREIRA, 2008).

Essas são algumas das questões que se pretende aprofundar ao logo do segundo capítulo para se compreender como o Programa Bolsa Família se insere nas políticas sociais contemporâneas. Ainda neste capítulo, ao afirmar que o Programa Bolsa Família pretende ser um programa de transferência de renda, visando o combate a pobreza, tornou-se necessário discutir o conceito de “renda básica universal” e “renda mínima”. O autor Suplicy (2002) traz essa discussão em suas obras. Por renda básica universal, entende-se uma renda destinada a todos os cidadãos, sem distinção. Já o Programa Bolsa Família, que traz uma série de condicionalidades, destinando um valor mínimo à família consideradas abaixo da linha de pobreza, estaria fazendo uma verdadeira distribuição de renda?

O terceiro capítulo discute o Programa Bolsa Família: sua origem, sua história ao longo dos 10 anos de implantação e sua configuração dentro do Estado brasileiro na contemporaneidade. Para isso, foi feito um levantamento bibliográfico das produções sobre o tema. Nesse capítulo também, continua-se a análise sobre o programa, a fim de refletir sobre as contradições presentes: o valor destinado pelo programa às famílias, realmente as tira da pobreza? Em um Estado capitalista, é possível alcançar a igualdade na distribuição de renda?

Por fim, tem-se a conclusão final do texto, onde se procura interligar os capítulos da dissertação, mostrando as contradições do Estado capitalista, onde as desigualdades sociais são uma condição de manutenção da ordem deste sistema, e procurando apontar o lugar e o espaço das políticas públicas e do Programa Bolsa Família. A grande questão é: as políticas sócias não têm o interesse de promover uma transformação social, mas sim continuar a manter as estruturas de um sistema explorador que não visa à igualdade social.

## Procedimentos metodológicos

O caminho percorrido num trabalho de dissertação de mestrado não é uma estrada linear e nem uma trilha marcada por paradas tranqüilas e arborizada. É um caminho inconstante, já que não se desvincula das inconstâncias da vida. Até então, a pesquisadora tinha uma visão bastante positiva e otimista das políticas sociais em específico o Bolsa Família. Além disso, acreditava que esse seria um programa social diferente, uma vez que havia sido implantado por um governo de esquerda e que tinha uma plataforma política voltada às necessidades dos trabalhadores e das camadas mais pobres da sociedade. Pelo menos, era isso que a pesquisadora acredita e pensava ao iniciar o curso de mestrado.

Além disso, com as discussões propostas pelos orientadores e pela banca de qualificação, foi sendo desmistificando o otimismo que a pesquisadora tinha em relação às políticas de transferência de renda.

Então, neste trabalho procurou-se fazer uma análise crítica ao Programa, e às políticas sociais dentro do Estado capitalista e abandonou-se a ideia de analisar o que pensam aos beneficiários, que por estarem sujeitos a condições históricas de exploração e miséria humana, muitas vezes, por falta de condições – salvo as exceções - nem possuem noção do verdadeiro sistema em que estão inseridos.

Sendo assim, optou-se por dar um direcionamento para o projeto focando a análise em pesquisa bibliográfica e desenvolvimento de um ensaio teórico. Segundo MENEGHETTI (2011), o espírito do ensaio-teórico se constitui com a relação permanente entre o sujeito e objeto, constituído pela interação da subjetividade com a objetividade dos envolvidos.

E ainda:

A utilização do ensaio como forma não significa a total renúncia ao fim dos limites formais ou a crítica irracional que se possa fazer em relação à ciência, mas uma forma específica de compreensão da realidade, por meios diferentes daqueles utilizados pela ciência, na sua forma tradicional de produzir conhecimento. Assim, o ensaio caracteriza-se pela sua natureza reflexiva e interpretativa,

diferente da forma classificatória da ciência. No centro do ensaio está a relação quantitativa versus qualitativa. Enquanto a ciência adquire maior autonomia, valorizando aspectos quantitativos para promover generalizações que façam com que um número cada vez maior de pessoas passe a compreender o mundo a partir da instituição de uma racionalidade baseada na calculabilidade, o ensaio valoriza aspectos relacionados às mudanças qualitativas que ocorrem nos objetos ou fenômenos analisados pelos ensaístas. Na essência dessa relação, “o ensaio é a forma da categoria crítica de nosso espírito, pois quem critica precisa necessariamente experimentar, precisa criar condições sob as quais um objeto se torne visível de novo e diversamente do que num autor” (MENEGETTI, p.322, 2011).

Nesse sentido, partimos de uma bibliografia que analisa as políticas sociais e o Estado, com suas contradições e historicidade, para, depois, então, ser feita a escrita deste texto.

Sobre o referencial teórico, utilizamos do materialismo histórico dialético para fazer as leituras. A expressão “material” é usada simplesmente para designar as condições primárias e fundamentais da existência humana. As relações materiais que os homens estabelecem e o modo como produzem seus meios de vida formam a base de todas as suas relações. Para Marx, tanto os processos ligados à produção são transitórios, como as ideias, concepções, gostos, crenças, categorias do conhecimento e ideologias, os quais, gerados socialmente, dependem do modo como os homens se organizam para produzir. Portanto, o pensamento e a consciência são, em última instância, decorrência da relação homem/natureza, isto é, das relações materiais: “não é a consciência dos homens o que determina a realidade, mas, ao contrário, é a realidade que determina a consciência deles” (FAINSTING, 2013). Ou seja, o que determina o mundo imaterial (pensamento, cultura, abstrações) é a realidade, as condições objetivas em que se está inserido. Não se está negando aqui, as exceções (afinal, as contradições e dialética encontram-se presentes em todo esse movimento histórico).

Ainda nesta perspectiva metodológica, a história dos acontecimentos deve ser analisada e considerada, pois é a partir dela que se pode estudar o objeto de estudo para melhor entendê-lo. Para Marx seu trabalho científico era antes de tudo uma nova historiografia. Seu interesse era pela transformação histórica. (FAISTING, 2013). É a partir da história que compreendemos as reais mudanças ou permanências de fatos que acontecem na sociedade.

Não se pode negar, também, a importância dos termos dialética e a contradição, que existem na sociedade. Aplicada aos fenômenos historicamente produzidos, a ótica dialética cuida de apontar as contradições constitutivas da vida social que resultam na negação e superação de uma ordem vigente. (FAISTING, 2013). Nada é constante e único. O movimento histórico, inclusive acontece por essa confluência de fatores.

*“Por um mundo onde sejamos socialmente iguais,  
humanamente diferentes e totalmente livres.”*

*Rosa Luxemburgo*

## **SEÇÃO I. Estado e sociedade**

O objetivo dessa seção é apresentar e discutir o papel do Estado na sociedade capitalista a partir da visão de autores clássicos como Karl Marx (1985) Engels (2006), Poulantzas (1981) entre outros.

A discussão aqui apresentada será sobre o papel do Estado. Esta é importante para que se possa iniciar a reflexão de como se dão as políticas sociais e qual o papel do Estado para com elas. Há uma relação contraditória entre Estado e sociedade da qual decorre a política social como processo contraditoriamente estratégico e é isto que este capítulo pretende abordar.

### **1. O Estado na sociedade de classes**

Ao falar sobre o conceito de Estado é necessário levar em conta a historicidade dos acontecimentos. Cada autor que discute sobre esse conceito, escreve em determinado momento, e essa diferença de contextos deve ser analisada. Além disso, essas diferenças expressam as mudanças ocorridas na própria sociedade em sua trajetória histórica, logo, também na forma e conteúdo assumidos pela ação estatal.

A presente seção tem o objetivo de discutir o conceito de Estado, desde as discussões entre os clássicos até a forma como se desenvolve na sociedade capitalista, que se caracteriza por ser uma sociedade dividida em classes.

Esta dissertação irá usar o Estado na perspectiva de Karl Marx. Sua teoria escrita no começo do século XIX surge no início da Revolução Industrial e tece importantes considerações sobre as origens e modelos estatais.

A linha de pensamento marxista define que as condições materiais de existência, que ele chama de estrutura, determinam o pensamento consciente do ser humano, o que ele chama de superestrutura. Ou seja, são as condições

materiais de vida, as condições econômicas que determinam os valores, as idéias, as formas de pensar e de estruturar a vida de cada sociedade e das classes sociais que a compõem. Assim, a ideia predominante num determinado momento histórico é a ideia da classe dominante, da classe que detém o poder econômico e, portanto, detém o poder social e político. Para melhor compreender o conceito de Estado retomam-se alguns autores como Lênin (1983), Engels (2006) e Gramsci (1981).

Partindo-se de Lênin (1983), autor que discute a origem do Estado, nas sociedades de classes, antes mesmo da sociedade capitalista. Para Lênin, em *O Estado e a Revolução* (1983) o Estado é responsável pela organização e pelo controle social. O autor, a partir das ideias de Karl Marx, desenvolve sua teoria sobre o Estado:

O Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis. (LÊNIN, 1983, p. 6)

*Ou seja, o Estado é o produto, o resultado das lutas de classes. Se por um lado, o Estado exerce funções sociais gerais, por outro, só se apresenta na medida na qual se torna necessário fazer valer os interesses comuns de uma classe. O Estado na sua forma determinada em um dado momento é um produto das lutas anteriores, e nesse sentido é uma condição da luta de classes. Como já comentado, o Estado é em geral o Estado da classe mais poderosa, economicamente dominante, que, por meio dele, torna-se igualmente a classe politicamente dominante, adquirindo com isso, novos meios de dominar e explorar a classe oprimida. (ENGELS apud BOTTOMORE, 1988).*

O Estado, segundo Lênin (1983) surge quando a sociedade se envolve em uma grande contradição que a divide em diferenças inconciliáveis, em certa fase de seu desenvolvimento, das quais não pode se desvencilhar, tornando-se necessária uma força que se coloque aparentemente acima da sociedade, tentando atenuar o conflito e estabelecer a ordem: o Estado. Assim, a ordem surge para garantir que as diferentes classes sociais, com diferentes interesses econômicos, não se “devorem”:

Para Marx, o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra; é a criação de uma "ordem" que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão das classes (LÊNIN, 1983, p. 6).

O Estado é o órgão de dominação, submissão, opressão de uma classe sobre a outra. Ele atende a classe mais poderosa (econômica e politicamente dominante), criando uma ordem que legaliza e consolida essa submissão, procurando amortecer a colisão das classes.

Ou seja, o Estado é a instituição que acima de todas as outras, tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe. O Estado não representa o interesse geral, mas antes defende os interesses da propriedade. Para este garantir o interesse geral, Marx defende que ele precisa muito mais do que efetivar concretamente a democracia. O Estado além de emancipação política, precisa de uma emancipação humana. Para isso é necessário uma profunda reorganização social, cujo principal aspecto seria abolir a propriedade privada. (BOTTOMORE, 1988).

Segundo Engels (2006), em "*A origem da família, da propriedade privada e do Estado*" o Estado surge para assegurar o direito do homem a ter a posse de suas terras, ou seja, nasce para garantir a propriedade privada.

Marx, ao escrever a *Crítica da filosofia do direito de Hegel* (2005), afirma que o Estado não representa o interesse geral, mas sim, defende o interesse da propriedade. Para uma reorganização muito mais completa da sociedade, o principal aspecto seria a abolição da propriedade privada.

Ou seja, o Estado é o instrumento de uma classe dominante, assim designada em virtude de sua propriedade dos meios de produção e do controle que sob estes exerce. Mas, que classe dominante seria essa, dentro do sistema capitalista, que usa o Estado como instrumento em sua virtude? A burguesia. Segundo *O Dicionário do pensamento Marxista* (1988) a burguesia é:

A classe dos capitalistas modernos, proprietários dos meios da produção social e empregadores do trabalho assalariado. A burguesia, enquanto classe economicamente dominante nesse sentido, que também controla o aparelho de Estado e a produção cultural (...) opõe-se, e está em conflito com a classe operária. (BOTTOMORE, 1988, p. 38).

Ainda para entender o conceito de Estado, burguesia e como se relacionam na sociedade capitalista, é preciso se remeter ao século XVIII quando ocorre um importante acontecimento na história: a Revolução Francesa<sup>1</sup>. Vários autores, como Marx (1985), Hobsbawm (2009), entre outros, têm destacado a importância desse fato na história da humanidade e pode-se afirmar que com ele inicia-se a troca de poder, que antes era do clero e da monarquia, e que passa a ser exercido, então, pela burguesia. Ou seja, a Revolução Francesa significou, na verdade, o marco mais emblemático de tomada do poder político pela burguesia.

A burguesia é a classe que se formou juntamente com o processo de formação do sistema capitalista, em substituição ao regime feudal. A transição para a sociedade capitalista se estende desde o século XV até a primeira metade do século XVIII e se consolida na segunda metade do século XVIII.

A Revolução Francesa marcou a mudança de posição da burguesia no poder. Aliada aos trabalhadores, a burguesia lutou para dar um fim ao Estado absolutista:

Há um caminho percorrido pela burguesia até a conquista do Estado. Este caminho é construído por sua ação econômica, revolucionária. Esta ação vai corroer as resistências aristocráticas, dobrar as monarquias, remover as obstruções, quebrar as barreiras até levar ao poder político a nova classe dominante. Não se trata de um assalto ao poder, que conferirá à burguesia suas condições necessárias à obtenção do lucro e da acumulação, mas o contrário é a expansão burguesa, através da extração de valor, da conversão desse valor em

---

1. Em 1789, a população da França era dividida em: nobreza (primeiro estado), clero (segundo estado) e povo (terceiro estado, do qual faziam parte as classes dominadas – burguesia e proletariado). O povo tinha que arcar com todas as despesas do clero e da nobreza, sendo estas últimas as classes dominantes. Com o passar do tempo, não satisfeitos, o povo começa a se revoltar e a combater os privilégios da nobreza e do clero. Guiados pelo lema de *Igualdade, Liberdade e Fraternidade*, tomam o poder e derrubam o absolutismo francês. Com a queda de Luís XVI, então rei da França, duas novas forças políticas ganham destaque: os girondinos (alta burguesia) e os jacobinos (pequena e média burguesia). Liderados por Robespierre e Saint-Just, os jacobinos iniciam o comando do Estado francês, aliados ao proletariado. Não satisfeitos com o governo de Robespierre, os Girondinos unem-se para derrubá-lo do poder e este é guilhotinado em 1794. Após a sua morte, o poder passa a ser controlado por políticos que representavam os interesses da alta burguesia. Estes instauram uma nova Constituição que estabelece a continuidade do regime republicano, que passa a ser controlada pelo Diretório. Nessa época, surge uma figura muito importante para a história: Napoleão Bonaparte. Este ganhou prestígio como militar no decorrer dos anos e com o apoio da burguesia e do exército, provoca um novo golpe. Napoleão dissolve o Diretório e estabelece um novo governo chamado Consulado. Esse episódio ficou conhecido como *Dezoito Brumário*, visto que o golpe aconteceu no mês denominado Brumário, segundo o calendário revolucionário. Com isso, ele consolidava as conquistas da burguesia, dando um fim para uma das etapas da revolução. (GOMES, 2007).

dinheiro, do uso desse dinheiro para a criação e recriação dessas condições, que a levará ao poder. (GURGEL; JUSTEN, p. 15, 2011)

Com a derrubada da monarquia a burguesia, que já havia sido uma classe revolucionária, passou a ser a nova classe dirigente (a burguesia já era a classe dominante, pois a base material da sociedade capitalista, em processo de consolidação, já era dominada pela burguesia) e preocupa-se agora em manter a nova ordem vigente (determinada por ela). Há uma transição de poder nessa época, que se caracteriza pela substituição do Monarca por uma Classe e descentraliza de um único indivíduo - o monarca - e se concentra agora no Estado organizado em bases representativas, onde se destaca a nova classe dirigente: a burguesia.

Ainda tratando-se da transição da monarquia para a burguesia, podemos destacar algumas características marcantes da passagem do sistema feudal para o capitalista, que está relacionada com a mudança do papel que a terra passa a ter. Um dos filósofos do século XVIII já afirmava que:

O primeiro homem que cercou um pedaço de terra e disse que era sua propriedade e encontrou pessoas que acreditaram nele foi o fundador da sociedade civil. Daí veio muitos crimes, muitas guerras, horrores e assassinatos que poderiam ter sido evitados se alguém tivesse arrancado as cercas e alertado para que ninguém aceitasse este impostor. Não podemos esquecer que os frutos da terra pertencem a todos nós e a terra a ninguém (ROUSSEAU, p.15, 1989).

Assim para Branco (2006), nessa transição do sistema, a terra deixa de ser uma obrigação política e cultural, um território natural que serve de sustentação social, para se tornar um bem livremente transacionável nos mercados, ou como um meio de produção de mercadorias valorizadas nos centros urbanos e no mercado mundial. Ou seja, sua finalidade não é mais para legitimar o poder dos senhores feudais, e menos ainda para garantir a sobrevivência dos servos. O cultivo a terra se substitui pela propriedade privada que legitima o capitalismo.

Com o desenvolvimento do sistema capitalista entram em cena os mercados, que passam a ter maior importância na vida social. O processo que antes era manufaturado é praticamente excluído do sistema e há uma ampliação dos mercados locais para mercados regionais e mundiais. O mercado então se torna central no modelo de produção capitalista:

No modo de produção capitalista, todos os bens (e serviços) necessários a reprodução social humana são produzidos como mercadorias, voltados para a troca mercantil, para a satisfação de outrem, e não para a necessidade pessoal do produtor direto. Todas as classes sociais, entre elas, burguesia e proletariado, precisam, de modo imperativo, recorrer ao mercado para obterem os elementos necessários a sua reprodução. Os capitalistas vão ao mercado com o dinheiro previamente acumulado para comprarem meios de produção, matéria-prima e força de trabalho. Realizada esta compra, colocam em movimento a produção sob os moldes capitalistas. Já os trabalhadores, despossuídos dos meios de produção, vão ao mercado se oferecendo como uma mercadoria. (BRANCO, 2006, p. 37)

Assim, pode-se afirmar que é graças à existência do mercado que a lógica do sistema capitalista desenvolve-se na prática, pois é a partir dele que tanto trabalhadores, quanto os próprios donos dos meios de produção passam a seguir a lógica do capital. É importante ressaltar que proletários e burgueses, participam do sistema de forma diferente, com conseqüências mais graves para a classe trabalhadora, despossuída dos meios de produção e até de subsistência.

Com a introdução de um complexo sistema de máquinas, o trabalho passa a ser processado por diversos trabalhadores, responsáveis cada um somente por uma tarefa. Assim, segundo Branco (2006), os trabalhadores tornam-se uma espécie de espectador, vigilante de um sistema de produção no qual as máquinas são as protagonistas. O fetichismo da mercadoria ganha uma concretude histórica: as coisas dominam homens, mulheres e crianças. “O que era morto ganha autonomia, liberdade, como um ser de vida própria; o que era vivo torna-se dependente, preso às cadeias produtivas do sistema fabril”. (p.18).

Depois da ascensão da burguesia, o proletariado tornou-se a classe oprimida e, portanto, potencialmente revolucionária. Logo, nessa nova situação, ficou ainda mais claro que todo processo de acumulação de riqueza exige, para se concretizar, uma usurpação, que se concretiza com a participação do Estado. Segundo Marx é preciso enfatizar o caráter de classe do Estado, por isso há a necessidade de destruir imediatamente o Estado burguês e não simplesmente substituí-lo. (BOTTOMORE, 1988).

Ainda discutindo o conceito de Estado, Gramsci (1989), afirma que o Estado é um aparelho coercitivo e repressivo que tem a função de adequar o proletariado a um tipo de produção e à economia em um dado momento histórico. Gramsci afirma que para manter o poder, contudo, a classe dominante utiliza não apenas a coerção, mas também a hegemonia<sup>2</sup>, por meio de sua ação política entre as classes dominadas.

Bottomore (1988), ao discorrer sobre o conceito de hegemonia, nos demonstra como Gramsci desenvolve seu conceito de Estado, que por acrescentar elementos nas teorias de Lênin e Marx, passa a ser chamada de Teoria Ampliada de Estado:

Ou seja, nas condições modernas, argumenta Gramsci, uma classe mantém seu domínio não simplesmente através de uma organização específica da força, mas por ser capaz de ir além dos seus interesses corporativos estreitos, exercendo uma liderança moral e intelectual e fazendo concessões, dentro de certos limites, a uma variedade de aliados unificados num bloco social de forças que Gramsci chama de bloco histórico. Este bloco representa uma base de consentimento para certa ordem social, na qual a hegemonia de uma classe dominante é criada e recriada numa teia de instituições, relações sociais e ideias. (BOTTOMORE, 1988, p. 177).

Assim, Gramsci (1989) diz que o Estado em sentido amplo tem duas esferas:

- A sociedade política ou Estado em sentido estrito, que é a parcela do Estado com condições exclusivas para usar a força e também exercer a coerção por meio das leis e;
- A sociedade civil é a parcela do Estado entendido em sentido amplo, onde predomina o consenso, o convencimento ideológico a partir dos aparelhos privados de hegemonia. Estes últimos, para Gramsci, são organismos sociais privados, o que significa que a adesão aos mesmos é voluntária e não coercitiva, tornando-os

---

2. Hegemonia para Gramsci é o um dos modos pelo qual a burguesia estabelece e mantém sua dominação. A classe dominante exerce uma liderança moral e intelectual, na qual a hegemonia da classe dominante é criada e recriada numa teia de instituições, relações sociais e ideias para criar um consenso na sociedade em torno de seus interesses, e manter o seu poder. (BRITO, 2012).

assim relativamente autônomos em face do Estado em sentido estrito. Entre eles estão as escolas, igrejas, sindicatos, meios de comunicação de massa etc.

Gramsci (1989), afirma que a classe dominante, ao exercer seu poder, não o faz somente através da coerção, mas também pelo consentimento. Nesse sentido, o Estado para assegurar esse processo de dominação, procura fazer certas concessões às classes dominadas, atendendo a certas reivindicações e interesses dessa parcela da população, quando lhe convém, para manter a ordem.

Através do consentimento, por meio de um processo educativo, o Estado ainda difunde a concepção de mundo das classes dominantes, levando à redefinição de ideias, valores e crenças justificadoras da ordem capitalista, mas apresentadas à sociedade como universais e acima das classes. (DUARTE, 2002).

Este Estado ampliado que pode ser expresso na equação gramsciana “Estado = sociedade política + sociedade civil = hegemonia revestida de coerção” é de onde parte Althusser (1985). Segundo o autor, Gramsci teve a ideia de que o Estado não se reduzia ao aparelho (repressivo) de Estado, mas compreendia como dizia certo número de instituições da “sociedade civil”. Estes são, em sua maioria, os Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE):

Althusser incorpora o conceito de Gramsci acerca do Estado (ampliado). Não se coloca em discussão o caráter público ou privado de tais instituições, à medida que os dois autores – Gramsci e Althusser - consideram esta distinção apenas uma ordenação do direito burguês. No caso específico de Althusser, importa o fato de que essas instituições, comandadas pela burguesia, bem como todo o Estado, são responsáveis por difundir a ideologia da classe dominante. (GURGEL; JUSTEN, p26, 2011).

Althusser acrescenta a essa formulação que a ideologia dominante é a ideologia da classe dominante porque, além de dominar os meios de produção, a classe dominante controla os AIE, que são fundamentais para a sua reprodução ideológica. Para o autor, nenhuma classe pode, de forma duradoura, deter o poder do Estado sem exercer ao mesmo tempo sua hegemonia sobre e nos Aparelhos Ideológicos do Estado.

Nesse sentido, podemos dizer que as políticas públicas, segundo o pensamento de Althusser, servem para criar condições ideológicas de reprodução da dominação burguesa. Através delas, se faz a difusão do pensamento dominante, nos programas escolares, como por exemplo, a ligação do ensino e da pesquisa ao mercado; na regulação da mídia, sobretudo pelo discurso ideológico da liberdade de imprensa, que facilita o monopólio privado da mídia; na família, pelo reforço do autoritarismo ou o conformismo da secular divisão de trabalho doméstico; na ordem espiritual religiosa, que transfere as esperanças para o fim dos tempos; nos sindicatos, que estigmatizam a luta política e circunscrevem as pretensões da classe trabalhadora aos limites da luta econômica; enfim, em formulações que reproduzem com precisão técnica e legal, de instituições especializadas, os valores da ordenação burguesa. (GURGEL e JUSTEN, 2011)

Segundo Poulantzas (1981) o Estado não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado. Ou seja, nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política. O autor atribui as mudanças vividas pelo Estado à luta de classes:

As transformações do Estado estão ligadas, principalmente, às transformações das relações de produção capitalistas [...] e daí, às lutas de classes. É aí que se inscrevem as modificações do papel e das atividades econômicas do Estado que têm, certamente, seus efeitos próprios sobre ele. (POULANTZAS, 1981, p.60).

Complementa ainda:

O Estado, que desempenha um papel decisivo na organização da nação moderna, não é ele também, uma essência: nem sujeito da história, nem simples objeto instrumento da classe dominante, mas, do ponto de vista de sua natureza de classe, condensação de uma relação de força que é uma relação de classe. Esse território e essa história que o Estado cristaliza, ratifica a dominação da variante burguesa da matriz espaço-temporal sobre sua variante operária, a dominação da historicidade burguesa sobre a historicidade operária. Mas, a história operária, sem se trair, marca com seu selo precisamente o Estado em seu aspecto nacional. Esse Estado é também, em sua ossatura institucional, a resultante do processo nacional de luta de classes, ou seja, da luta da burguesia contra a classe operária, mas também da classe operária contra a burguesia (POULANTZAS, 1981 p.60).

Ou seja, para o autor são as contradições de classe que constituem o Estado e estruturam sua organização.

Ainda ao analisar a relação entre o capital e o Estado pode-se afirmar que este passa, além de assumir a função investidora, também a função gestora do sistema econômico atendendo as necessidades da classe dominante. Assim, ele age nas crises como seguradora pública dos negócios privados e no entre crises como um restaurador dos padrões necessários de acumulação do capital.

Com o passar do tempo, o sistema capitalista que está sempre em constante transformação se adapta às condições determinadas pelo momento histórico. Ele próprio gera crises, e isso não quer dizer que ele é falho, pelo contrário, ele se transforma e amplia-se. Assim, em meados dos anos 1870 inicia-se uma crise no sistema capitalista, que se estendeu até os anos 1940. Foi no contexto dessa crise que se gestou o capitalismo monopolista – a partir do final do século XIX, que continua presente até os dias atuais, no século XXI.

Essa nova fase busca a maior acumulação de capital por meio da concentração em grandes monopólios, o que colabora para o acirramento da concorrência, mas conseqüentemente diminui o número de empresas envolvidas, o que visa aumentar os lucros para os detentores do capital:

Ou seja, há uma transição da concorrência entre capitais industriais pelos monopólios; em outras palavras, o peso de cada empresa nos *mercados* em que eram vendidas as suas mercadorias aumentara e havia sofrido uma transformação qualitativa. (BOTTOMORE, 1988, p. 54)

Isso interfere também no papel que o Estado exerce. Este passa a interferir na economia a favor dos monopólios, em parte por causa da contradição entre as relações de produção e as forças produtivas cada vez mais socializadas, devido à importância dos monopólios para o conjunto da economia. E em parte, finalmente, por força da necessidade que têm os monopólios da administração do ciclo econômico pelo Estado (BOTTOMORE, 1988).

Simultaneamente, as transformações na base econômica, gestadas a partir do final do século XIX (incluindo-se aí as mudanças no processo

produtivo – fordismo e taylorismo<sup>3</sup>), determinaram a necessidade de mudanças em outras esferas da vida social, inclusive no Estado. As classes dominantes são forçadas a fazer concessões às classes dominadas para manter as relações de dominação, obrigando o Estado a assumir um papel de provedor de benefícios sociais, o que atenua as contradições do sistema e ajuda a manter a sua legitimação.

Claro que, dentro do Estado, por mais que sejam feitas concessões, muitos desses direitos conquistados, provém de diversas lutas, greves e movimentos dos trabalhadores. As transformações econômicas, sociais e políticas, relacionadas ao avanço industrial, criaram condições objetivas para o comprometimento inadiável do Estado com os problemas resultantes das desigualdades sociais. (PEREIRA, 2008).

Assim, verifica-se que o Estado, a partir do século XX, passou a dar ênfase a uma estabilização do capitalismo por meio de políticas interventoras, buscando resolver a crise capitalista e dar continuidade à acumulação, produção, demanda e valorização do capital.

A estratégia do Estado consistiu em optar pela reintegração dos pobres ao processo produtivo. Isso não aconteceu com facilidade, afinal, ao reconhecer as desigualdades, a burguesia afirmaria que o capitalismo possui suas contradições, afinal transformar a educação, saúde, previdência e outras questões sociais em responsabilidade pública, significaria afrontar o *laissez-faire*. (PEREIRA, 2008).

Sabe-se que o Estado nem sempre existiu e houve um processo histórico para ele chegar ao modo qual conhecemos hoje. A história de transformação do Estado acompanha o processo de formação do sistema capitalista:

O capitalismo não é uma ordem natural, mas, essencialmente, social, histórica, construída a partir da luta de classes; segundo, o mercado não é um espaço social de oportunidades, de liberdade e igualdade dos agentes econômicos, mas uma ordem dominadora, opressora, exploradora. A teoria marxista

---

<sup>3</sup> No final do século XIX e início do século XX há uma racionalização da produção, consequência da necessidade de atender os interesses da acumulação capitalista. Assim surge o fordismo, que aprofunda a divisão social do trabalho e o intensifica. O taylorismo é a gerência científica no contexto da produção capitalista, que delimitou as etapas do processo de trabalho e organizou o que o trabalhador deveria produzir em determinado tempo. Ambas surgiram como função civilizadora do capital e aumentaram o volume de produção em um menor tempo. (BRITO, 2012).

sobre o capitalismo segue na linha ideológica contrária de importantes teóricos da economia como, por exemplo, Adam Smith. Para ele a chamada acumulação primitiva descreve a transição pacífica do feudalismo para o capitalismo, onde o nascimento do novo não implica as dores do parto histórico, nem da lamentação da morte dos velhos elementos históricos. Tal transição teria acontecido de forma serena (MARX, 1991, p. 30).

A partir de toda essa análise histórica não se pode negar que com o desenvolvimento do capitalismo as diferenças entre classes consolidam-se. A pobreza e a miséria aumentam e um dos papéis do Estado torna-se o de mediar os conflitos antagônicos de classe, procurando apaziguar as tensões sociais sem mudar efetivamente as estruturas do sistema:

O tratamento prescrito para combater esta nova forma de pobreza não foi combater as causas estruturais da pobreza – expropriação dos meios de produção, propriedade privada burguesa. (BRANCO, 2006, p. 42)

Assim, o Estado ao atuar para combater a pobreza no sistema capitalista, não busca mudar as estruturas do sistema. Na mesma linha de raciocínio segue a economia política, que considera a miséria e o desemprego como frutos da escolha dos indivíduos, que não conseguem se adaptar ao trabalho. Mas, por outro lado, historicamente, o Estado não pode simplesmente deixar que o mercado seja o regulador das diferenças e desigualdades sociais. Por isso, ao longo dos séculos XIX e XX foram se configurado várias formas de atuação e intervenção estatal nas esferas da sociedade. Tais intervenções são as chamadas políticas sociais e visam garantir padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos. Estes tipos de serviços assistenciais são de caráter público e reconhecido como direitos sociais.

Essa é a questão que será discutida na próxima seção.

“Tem Pão velho?  
Não, criança  
Temos comida farta em nossas mesas  
Abençoada de toalhas de linho, talheres  
Temos mulheres servis, geladeiras,  
Automóveis, fogão,  
Mas não temos pão.”

Emmanoel Marinho

## **SEÇÃO II. Estado e Políticas Sociais**

O objetivo desse capítulo é discutir as políticas sociais dentro do Estado capitalista, entendendo-as como um processo complexo, multideterminado e contraditório. Além disso, pretende-se analisar como surgem ao longo da história, como se iniciam no Brasil e qual sua finalidade.

Portanto, pretende-se iniciar apresentando e discutindo as características do Estado de Bem Estar Social (também chamado de *Welfare State*) e a constituição desse tipo de estado no Brasil. Por fim, pretende-se discutir o processo de redemocratização do país e os desafios na área social a partir da Constituição de 1988.

### **O Estado de Bem Estar Social**

Segundo a autora Kerstenetzky (2012), o termo *Welfare State*, foi inicialmente utilizado pelo historiador e cientista político britânico Alfred Zimmern, nos anos 1930. Segundo a autora, ele estava buscando registrar terminologicamente a evolução do Estado britânico de um *Power State* para um *Welfare State*. Esse último seria similar a um Estado democrático de direito.

Segundo ainda o *Oxford English Dictionary* (1989), *welfare state* significa um “país no qual o bem-estar dos membros da comunidade é garantido por meio de serviços sociais organizados pelo Estado.” Ainda no *International Encyclopedia of the Social Sciences* o termo significa “um conjunto de programas governamentais voltados para assegurar o bem-estar dos cidadãos

face às contingências da vida na sociedade moderna, individualizada e industrializada”.

O *Welfare State* envolve uma relação entre Estado e capital que tem no fundo público a garantia da continuidade da acumulação do capital e, simultaneamente, a reprodução da força de trabalho (SENNÁ, 2003).

Cortez (2008) caracteriza o *Welfare State* como a construção institucional utilizada pelos países capitalistas com o objetivo de harmonizar os conflitos entre capital e trabalho. Em outras palavras, seria a forma encontrada pelos Estados nacionais de cumprir duas de suas funções fundamentais, a saber: a acumulação de capital e de legitimidade frente aos diferentes grupos sociais.

Vieira (1992) afirma que tanto a política social como a econômica vinculam-se à acumulação capitalista e nesse sentido, a política social é o resultado das mobilizações populares para diminuir o grau de exploração ao qual os trabalhadores estão submetidos. As políticas sociais são a expressão das relações sociais de produção capitalista, que possuem esferas específicas de atuação: educação, saúde, habitação, etc..., por isso, não podem ser entendidas como serviços sociais, política e tecnicamente definidos, pois são resultados de conquistas políticas historicamente determinadas pela ação política dos trabalhadores, ou seja, só existem políticas sociais porque existiram mobilizações populares.

Faleiros (1991) sustenta que a política social possui um fundamento ideológico, através do discurso de igualdade de oportunidades e de eliminação das desigualdades sociais. Define as políticas sociais como articulação entre os processos econômicos e sociais na perspectiva de obtenção de consentimento da população. Segundo o autor, a dinâmica da política social deve ser entendida e analisada a partir da seguinte ambigüidade: domesticação da força de trabalho na perspectiva das classes dominantes e ampliação dos direitos sociais, políticos e econômicos por parte dos trabalhadores.

Ainda sobre o Estado de Bem Estar Social, Offe (1984) diz que os pilares centrais das políticas relativas ao chamado “Estado de Bem-Estar Social” são, em primeiro lugar, o compromisso formal do aparelho estatal em prover assistência e suporte para os indivíduos que possuem necessidades e

riscos sociais típicos de uma sociedade de mercado, ou seja, uma noção de responsabilidade coletiva acerca das questões sociais e a noção da legitimidade das demandas coletivas feitas pelas associações de trabalhadores. Ou seja, o Estado teria uma responsabilidade, um compromisso formal, regulado por programas de assistências, com especificidade de período, de prover assistência a uma parte mais necessitada da população. É uma noção de responsabilidade estatal coletiva, pois este auxilia a uma determinada parcela de pessoas.

Para Gomes (2006), o Estado de Bem-Estar seria uma criação da classe capitalista para legitimar seus interesses e, geralmente, as reformas não passariam de instrumentos com objetivos de reforçar o *status quo* e perpetuar a dominação sobre a classe trabalhadora:

Adam Przeworski <sup>4</sup> defende a tese de que o processo de lutas por reformas implicaria apenas melhorar os mecanismos de funcionamento do capitalismo, não se constituindo em lutas pró-socialismo. A concessão de direitos econômicos, sociais e políticos seria uma forma de os representantes do capital buscarem apoio das forças opostas, evitando, com isso, que insurgissem processos de grandes rupturas. Assim, as mudanças ou reformas eram interpretadas como movimentos que partiam dos interesses dos capitalistas com o objetivo de integrar os trabalhadores às relações de produção. (GOMES, 2006, p. 21).

Ou seja, o Estado de Bem Estar Social, ao procurar garantir assistência à saúde, educação, e outros direitos aos trabalhadores, em nenhum momento busca uma mudança do sistema capitalista, mas essas alterações levariam ao seu aperfeiçoamento. A classe dominante concederia direitos para ganhar apoio do proletariado, integrando-os as relações de produção do próprio sistema. Com essa proposta de aderir a classe trabalhadora ao modo de produção capitalista concedendo-os direitos, cada vez mais, os Estados passaram a adotar as políticas públicas.

---

4. Doutor em sociologia pela Academia Polonesa de Ciências (1967) e em ciência política pela Northwestern University (1966), o autor dos trabalhos aqui publicados é um marxista confesso e irreverente. Ele faz parte de um grupo de destacados cientistas sociais americanos e europeus - entre os quais Jon Elster, John Roemer, Geoffrey Cohen, Klaus Offe e Göran Therborn - responsável por importante esforço de renovação do marxismo acadêmico.(ALMEIDA,1989)

Definir os Estados de Bem-Estar pela adoção dessas políticas, contudo, torna-o um conceito muito abrangente já que a maioria dos Estados, em algum momento do século XX, passou pela implementação de políticas públicas.

Mesmo com essas definições, algumas questões ainda podem ser levantadas: qual é o sentido desse bem-estar? Para quem? A partir de quais regras?

Para melhor analisar o *Welfare State*, uma classificação, sobre modelos de diferentes tipos de Estados de bem estar fez-se necessária. Titmuss<sup>5</sup> (1974) foi um dos primeiros autores que começou a fazer essa classificação. Para ele:

O estabelecimento de assistência social necessária e inevitavelmente contribui para a disseminação do humanismo e a resolução de injustiça social. O reverso pode ser verdadeiro. Bem-estar, como meio institucional, pode servir a diferentes senhores. Uma multidão de pecados pode ser cometida em seu prestigioso nome. Bem-estar pode ser usado simplesmente como um instrumento de crescimento econômico, beneficiando uma minoria, indiretamente promovendo maior desigualdade. (...) Bem-estar pode ser usado para servir fins militares e raciais — como na Alemanha de Hitler. Mais cuidados médicos foram fornecidos pelo Estado e agências voluntárias, não devido à crença no caráter único de cada pessoa, mas ao ódio entre os homens. Bem-estar pode ser usado para restringir solidariedade e, não, para difundi-la (...). Ganho individual e quietismo político, promovidos pelo novo feudalismo das corporações, podem agir como substitutos da percepção de uma única humanidade alimentado por sistemas não discriminatórios de ajuda mútua. (TITMUSS 1964 apud LESSA, no prelo).

Logo depois Esping-Andersen (1990) dá continuidade a essa análise. Benevides (2011) diz que Esping-Andersen (1990) classificou os países em modelos ideais típicos de políticas sociais, a partir de Titmuss. São eles:

1. O “*Welfare State* liberal”, em que predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social e no qual as regras para habilitação aos benefícios são estritas e muitas vezes associadas ao estigma.

---

5. O inglês Richard Morris Titmuss (1907-1973) foi precursor nos esforços de conceituar política social pelo ângulo de suas relações complexas e como política eminentemente comprometida com as necessidades sociais. É dele a primeira classificação do bem-estar social e do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), que serviu de inspiração para as classificações contemporâneas, como, por exemplo, a de Esping-Andersen (1991). (PEREIRA, 2011).

2. O “*Welfare State* conservador e fortemente corporativista”, nos quais predomina a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, aparecem ligados à classe e ao *status* e a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* significa que seu impacto em termos de distribuição é desprezível.

3. Os “regimes social-democratas” em que o universalismo e a “desmercantilização<sup>6</sup>” atingem amplamente a classe média e onde todos os segmentos sociais são incorporados a um sistema universal de seguros no qual todos são simultaneamente beneficiários, dependentes e, em princípio, pagadores.

Segundo Benevides (2011), o primeiro tipo de regime concebe os direitos sociais através da comprovação da condição de pobreza, portanto, não estende plenamente os direitos de cidadania, já que atende apenas a determinados níveis de renda e uma moderação dos benefícios, devido ao receio de os mesmos levarem a uma falta de incentivo ao trabalho.

Já o modelo “conservador” é baseado principalmente em transferências. Porém, seus benefícios, como aposentadoria, por exemplo, são, em regra, proporcionais à contribuição efetuada, não guardando relação imediata com as necessidades do beneficiário. Este modelo acaba por excluir da proteção exatamente os grupos mais necessitados, que são os que estão à margem do mercado formal de trabalho. Por conseguinte, parece não se observar uma pretensão de alteração na hierarquia de classes, mas, sim, sua reprodução.

Os “regimes social-democratas” foram marcados por políticas universais, onde se buscava garantir seguridade social para todos os cidadãos. O *Welfare State* social-democrata objetivou a promoção da igualdade entre os indivíduos, baseando-se em elevados padrões de qualidade de vida.

---

6 Em outros termos, isso implica analisar as políticas sociais tendo como referência o grau de autonomia e independência que essas políticas conseguem garantir aos indivíduos e (ou) famílias de sobreviverem para além das relações do mercado. Conforme esse autor, uma definição mínima da concepção de desmercantilização deve incorporar a possibilidade de cada cidadão em decidir e (ou) optar livremente por não trabalhar quando assim considerar ou julgar necessário, podendo e tendo como sobreviver dignamente para além da participação no mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990, p.23). Outrossim, desmercantilização refere-se ao grau em que indivíduos podem manter um nível de vida tolerável, independentemente da *obrigação* de participarem no mercado de trabalho. As políticas sociais devem, portanto, ser concebidas pelos Estados de Bem-Estar, que regulam a oferta e a demanda de trabalho. (ZIMMERMANN & SILVA, 2009, p. 346).

O que existe de comum entre modelos adotados por Esping-Andersen é que, diferentemente dos Estados anteriores, aqueles baseados na livre concorrência e na não interferência estatal na economia, o Estado de Bem-Estar se caracterizaria por uma nova modalidade de intervenção na economia com a utilização em larga escala de políticas públicas para que assim, o Estado passasse a atender as necessidades da classe trabalhadora. Pode-se pensar, assim, o *Welfare State* como o Estado ampliou-se para abrigar em seu interior as necessidades dos trabalhadores.

Ainda sobre a classificação dos modelos de Estados Philippe Van Parijs, ao categorizar o Estado de Bem Estar Social, afirma a importância de distinguir a evolução de três tipos de modelos de Estado de bem-estar: o bismarckiano, o beveridgiano e o painiano. (Suplicy, 2002).

Ainda segundo Suplicy (2002), de maneira resumida, o Estado Beveridgiano, é categorizado de acordo com as ações de William Henry Beveridge. Para ele, as pessoas com rendimentos primários renunciariam obrigatoriamente de uma parte de seus rendimentos para constituir um fundo que seria investido para que todos os cidadãos tivessem acesso às condições mínimas de saúde. Kerstenetzky (2012) complementa que esse modelo de Estado é inglês e estabelece o direito a um padrão de vida mínimo para todos.

O Estado Painiano, baseado nas ações de Thomas Paine, baseava-se na renúncia obrigatória dos cidadãos com altos rendimentos, para, com esse lucro, pagar uniformemente uma renda a todos os membros da sociedade.

E por fim, o modelo Bismarckiano, baseado nas políticas de Estado de Otton Bismarck, onde os trabalhadores renunciariam a uma parte de seus ganhos obrigatoriamente para prover uma renda aos cidadãos, quando estes não pudessem trabalhar em caso de acidente, doença, e até mesmo no auxílio de cidadãos encontrados desempregados. Kerstenetzky (2012) afirma ainda que este era um modelo alemão, enraizado no contrato do trabalho, inaugurando o seguro nacional compulsório.

Mas em que momento e por qual motivo o Estado capitalista passaria a garantir direitos aos seus cidadãos?

Segundo Kerstenetzky (2012) desde o século XVI, na Inglaterra, já haviam algumas medidas para dar assistência aos incapacitados. Mas essa intervenção era coercitiva caracterizando-se por repressão a mendicância e

compulsão ao trabalho dos fisicamente necessitados. De 1905 a 1909 a Inglaterra, através da Comissão Real, resolve fazer um levantamento com o “Relatório da Minoria sobre as Leis dos Pobres”, para sugerir reformas nas estratégias de combate à pobreza:

O relatório da minoria julgou que as causas da pobreza na Inglaterra não seriam exclusivamente individuais, mas também, e, sobretudo, “sociais”. O diagnóstico confirmou como causas econômicas e sociais, entre outras, as freqüentes flutuações na demanda por trabalho e a tendência das economias de mercado de gerar desemprego duradouro e baixos salários, em combinação com fatores ligados ao ciclo de vida, à falta de nutrição e à educação insuficiente na infância. (Kerstenetzky, p. 8, 2012).

Essas circunstâncias acabavam implicando a incapacitação para o trabalho e a pobreza era agravada pela própria política social inglesa, que insistia na responsabilidade individual e não incidir sobre as causas reais. (Kerstenetzky, 2012).

O período histórico em que o Estado de Bem Estar Social (conhecido na literatura também como *Welfare State*) emergiu vai do final do século XIX até a primeira metade do século XX. Neste período, os países centrais do mundo capitalista construíram Estados de Bem-Estar. Como dito, a expansão do Estado do Bem-Estar começou antes da Segunda Guerra Mundial, mas somente após 1945 ocorreu sua consolidação e sistematização em razão das destruições da guerra que demandavam políticas sociais de emergência.

Nesse momento, vale salientar que essa virada de olhar do Estado para as políticas públicas surge em contexto pós Segunda Guerra mundial. Segundo Hobsbawm (2009) nesse momento de crise, três opções passam a competir pela hegemonia política e diziam-se ser solução para esse momento da economia: primeiro o comunismo, segundo um capitalismo, adjunto a moderada social democracia de movimentos não trabalhistas, e por fim o fascismo. A escolha foi pela segunda opção.

Após o abalo da economia europeia, devido principalmente, as guerras, ela precisava ser levantada e reconstituída. Além disso, com o término da guerra, o mundo se dividiu em dois grandes blocos: o socialista e o capitalista. Mesmo o primeiro sendo constituído sob ditadura, os direitos sociais e a busca

pela igualdade, pelo menos teoricamente, foram muito mais consolidados e divulgados neste bloco. Assim, como naquele momento era necessário o restabelecimento da economia, e como os direitos sociais eram atrativos para os cidadãos, o modelo de Estado de Bem Estar social emergiu com força porque contemplava essas duas dimensões, ou melhor, essas duas necessidades: a democracia e a garantia de direitos básicos universais, como, por exemplo, saúde e educação.

A configuração do Estado de Bem-Estar Social em cada país foi determinada pelo padrão e o nível de industrialização, a capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura política de uma nação, a estrutura de coalizões políticas e a autonomia da máquina burocrática em relação ao governo. Assim, podem-se compreender as características estruturais de cada sistema de proteção social sem se recorrer a uma concepção linear de desenvolvimento das políticas sociais. (BENEVIDES, 2011).

*O Estado de Bem-Estar Social foi construído apoiado em políticas de pleno emprego baseadas em amplos programas de intervenção econômica por parte do Estado. Era a chamada era do “industrialismo”, caracterizada por economias centralizadas de produção em massa e organização centralizada do capital e do trabalho. (GIDDENS apud CORTEZ, 2008).*

Segundo Fiori (1995), os direitos sociais surgem, por um lado, para o controle dos efeitos que as desigualdades de classe poderiam gerar, não comprometendo, desta forma, o exercício do poder pela classe dominante. Assim, com o reformismo do Estado do Bem-Estar procurava-se tornar possível a compatibilização entre capitalismo e democracia. No âmbito do Estado de Bem-Estar, o conflito de classes não desapareceu, mas se institucionalizou.

Os textos encontrados e lidos apontam que somente no período pós Segunda Guerra Mundial é que se pode falar com mais propriedade sobre as experiências de Estado de Bem Estar. Existem muitas correntes interpretativas desse processo de constituição desse tipo de Estado, sobretudo das experiências ocorridas na Europa. Consta na literatura também, que essas estruturas de Bem Estar Social assumiram diferentes “arcabouços institucionais” em razão das diferentes realidades nacionais.

Seguindo ainda o critério da adoção de políticas sociais como o marco fundamental dessa forma de Estado, o Brasil até a ditadura militar dos anos de

1960-1980, teria passado por um processo de consolidação do Estado de Bem-Estar, ou então, estaria se aproximando de um Estado de Bem-Estar com a Constituição de 1988.

Partindo desse pressuposto, no próximo item tentaremos discutir a configuração do Estado de bem estar social no Brasil e suas características específicas.

### **A constituição de um Estado de Bem Estar Social no Brasil**

Alguns autores dizem que no Brasil nunca chegou a estruturar-se um Estado de Bem-estar semelhante aos dos países de Primeiro Mundo.

Benevides (2011), afirma ainda que as políticas sociais observadas antes de 1930 além de serem fragmentadas, tinham um cunho emergencial. Não obstante, o grau de intervenção estatal na economia nacional teve início na Era Vargas (1930-1945). Entre os anos de 1930 e 1945, começou a haver crescimento do papel do Estado, tanto na área trabalhista quanto na previdenciária, fato este evidenciado pela criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) e realocação da questão previdenciária da esfera das empresas para a organização baseada nas categorias profissionais:

Ao longo do século XX, mas principalmente no período compreendido entre 1930 e 1970, o Brasil se constituiu em uma economia moderna com base industrial e urbana, abandonando seu passado agrário, baseado em exportações de bens primários que predominavam até as primeiras décadas do século, ao mesmo tempo em que modernizou e estendeu as regulações do Estado, assim como os mecanismos para sua intervenção. Como resultado de um Estado que buscava o desenvolvimento, a evolução do sistema de proteção social dava ênfase às relações entre o capital e o trabalho, com reduzida atenção aos direitos sociais e à cidadania (DRAIBE, 2003, *apud* BENEVIDES, 2011, p.61).

A partir de 1930 foi criado um esquema de proteção social que procurou atender aos setores organizados da classe trabalhadora urbana, fundamentado no sistema de previdência social.

Segundo Benevides (2011)<sup>7</sup>, o sistema de proteção social no Brasil teve início em 1930, baseando-se principalmente, na mediação entre o capital e o trabalho. Ou seja, para a autora, foi criado um esquema de proteção social com o objetivo de atender aos setores organizados da classe trabalhadora urbana, fundamentado no sistema de previdência social.

Para melhor compreensão desse momento histórico, é preciso analisar este período, parte da chamada Era Vargas (1930–1945). É nesse momento histórico que no Brasil, começa a haver um maior crescimento do papel do Estado, tanto na área trabalhista quanto na previdenciária.

Até o início de 1930 o Brasil viveu um período chamado de República Velha caracterizada pela economia cafeeira e marcado pela aliança política entre os estados brasileiros de Minas Gerais e São Paulo, que ficou conhecida como “política do café com leite”. Nesse momento, surge um movimento para acabar com essa hegemonia, conhecido como Aliança Liberal que, segundo Faleiros (2009), reivindicava a reforma tributária, extinção do latifúndio, uma reforma eleitoral, moralização da vida pública e bandeiras do movimento tenentista<sup>8</sup>. O mesmo autor ainda afirma que a Aliança Liberal era composta

---

7. Benevides (2011) afirma que as primeiras medidas legais mais abrangentes relacionadas à proteção social no país foram a Lei dos Acidentes de Trabalho de 1919, que reconheceu a obrigação do empregador em indenizar o operário em caso de acidentes no trabalho, e a Lei Eloy Chaves de 1923, que estabeleceu a obrigação da criação da primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para os trabalhadores de empresas ferroviárias. Em 1926, um decreto estendeu o modelo da CAP para outras categorias e, em 1930, já havia mais de quarenta CAPs, com aproximadamente oito mil operários contribuintes e sete mil pensionistas. Nesse período foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), organizados por categorias profissionais, e que passaram a conviver com as inicialmente estabelecidas CAPs, que eram estruturadas por empresas. Os IAPs cobriam riscos relativos à perda temporária ou permanente da capacidade de trabalho, além de serviços de assistência médica em alguns casos. De modo diverso das CAPs, os IAPs reuniam trabalhadores da mesma categoria e não mais por empresa. Além disso, nos IAPs havia a presença do Estado, sendo seus presidentes escolhidos pelo presidente da República. Os recursos desses institutos vinham de contribuições do governo, dos empregadores e dos empregados. Essas reformas, que passam a abranger diversos grupos de trabalhadores, e que em 1930 passam a ser garantidos pelo Estado caracterizam o *Welfare State* que se consolida na década de 30.

8. O tenentismo foi um movimento que ganhou força entre militares de média e baixa patente durante os últimos anos da República Velha. No momento em que surgiu o levante dos militares, a inconformidade das classes médias urbanas contra os desmandos e o conservadorismo presentes na cultura política do país se expressava. Ao mesmo tempo, o tenentismo era mais uma clara evidência do processo de diluição da hegemonia dos grupos políticos vinculados ao meio rural brasileiro. Influenciados pelos anseios políticos das populações urbanas, os militares envolvidos nesse movimento se mostraram favoráveis às tendências políticas republicanas liberais. Entre outros pontos, reivindicavam uma reforma constitucional capaz de trazer critérios mais justos ao cenário político nacional. Exigiam que o

por estados como Rio Grande do Sul, Paraíba e Minas Gerais, com forte oposição a São Paulo, que inclusive, se rebela em 1932 na Revolução Constitucionalista. Getúlio Vargas ganhou força nesse movimento político e assumiu o poder do país em 1930.

Apesar de não ter havido um processo de transformações profundas, o novo bloco de poder estimula uma estratégia de realocação das prioridades e recursos para favorecer a industrialização, com forte apoio militar. Além disso, a articulação do poder passará a levar em conta os trabalhadores urbanos pela cooptação e mobilização da juventude. (FALEIROS, 2009, p. 50).

Assim, o novo governo passou a ter um projeto centralizador e intervencionista.

O sistema de proteção social brasileiro foi constituído nesse mesmo período, tendo o autoritarismo como uma de suas principais marcas, regularizando a organização dos trabalhadores assalariados dos setores mais modernos da economia, concedendo alguns direitos para reduzir a legitimidade das lideranças trabalhistas em suas reivindicações. Segundo Medeiros (2001), as políticas sociais observadas antes de 1930 além de serem fragmentadas, tinham um cunho emergencial. Já entre 1930 e 1945, houve um aumento crescente do papel do Estado na área previdenciária e trabalhista.

Em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública. Em relação às ações assistenciais, essas inicialmente limitavam-se a estimular as iniciativas de entidades privadas no que concerne a proteção à maternidade, infância e adolescência:

Assim, o sistema de proteção social que teve início em 1930, no Brasil, baseado, principalmente, na mediação entre o capital e o trabalho, configurou-se como uma política voltada principalmente para os trabalhadores urbanos. Ou seja, foi criado um esquema de proteção social com o objetivo de atender aos setores organizados da classe trabalhadora urbana, fundamentado no sistema de previdência social. (BENEVIDES, 2011, p. 63)

Além disso, em 1943, toda a Legislação trabalhista foi reunida na Consolidação das Leis do Trabalho, que incluía regulamentação do horário do

---

processo eleitoral fosse feito com o uso do voto secreto e criticavam os vários episódios de fraude e corrupção que marcavam as eleições.

trabalho, trabalho da mulher e do menor, férias, salário mínimo, estabilidade, pensões e aposentadorias, etc.

O primeiro Governo Vargas combinava em sua “mão de ferro” da repressão, através da Lei Nacional implantada desde 1935, para manter a ordem, combater o comunismo e o integralismo, com medidas assistenciais e corporativas como a legislação sindical e as políticas sociais. (Faleiros, 2011).

Ainda segundo Benevides (2011), *depois da queda de Getúlio, decorrente da conjuntura democrática internacional do pós-guerra e da crise de seu governo, e realizada por intervenção militar, sucedem-se os governos eleitos de Dutra (1946-1950); Getúlio (1951-1954), que se suicidou, sendo inicialmente substituído pelo seu vice, Café Filho, e depois por um governo de transição; Kubitschek (1955-1960); Quadros (de janeiro a agosto de 1961, devido à sua renúncia) e Goulart (deposto em 1964 pelos militares). O período se caracterizou por um predomínio de democracia (apesar de várias tentativas de intervenção militar) e do crescimento econômico. Uma política desenvolvimentista e de massas foi a tônica predominante em todo o período, voltando-se mais para uma ação de modernização e internacionalização da economia. A estruturação, não raro conflituosa, de uma política de salário mínimo foi o eixo central das relações entre o Estado e os trabalhadores.* (FALEIROS, *apud* BENEVIDES, 2011).

Segundo Draibe (2011), as instituições do moderno sistema de proteção social são típicas da segunda metade do século XX. Constituíram-se no Brasil, como em outros países de desenvolvimento tardio, juntamente com o assalariamento, como um dos principais “instrumentos” de compensação ou reequilíbrio, no sentido em que, mediante seus sistemas de seguridade social, educação e outros serviços sociais, viabilizam o trânsito e a incorporação social das massas rurais à vida urbana e à condição salarial. Nesse mesmo sentido, Kerstenetzky (2011) afirma que:

A orientação seletiva que teria caracterizado o bem-estar desenvolvimentista da Ásia e da América Latina significou que as políticas sociais confinaram a proteção social apenas aos agentes protagonistas desse processo: os trabalhadores industriais, os trabalhadores urbanos, os funcionários públicos. Em outras palavras, enquanto as políticas sociais marcaram desempenhando funções economicamente importantes não teriam sido tão efetivas no que diz respeito à sua função

precípua, de promover integração social. As experiências inclusivas, como as dos países escandinavos, por seu turno, produziram uma abordagem unificada de políticas sociais e econômicas que estabeleceu e perseguiu os dois objetivos, crescimento e integração social, simultaneamente. (KERSTENETZKY, 2011, p. 7).

Pensando nessa direção, autores como Draibe (2011) e Kerstenetzky(2011) afirmam ter ocorrido no Brasil um Estado de Bem Estar Social Desenvolvimentista, um tipo peculiar de Estado de Bem-Estar que moldou, em bom número de países da América Latina, a emergência dos seus modernos sistemas nacionais de proteção social, no período 1930-1980. O que poderia ajudar a esclarecer essa afirmação é pensar que no Brasil os direitos sociais surgiram para complementar a economia capitalista, o que vem ao encontro da própria teoria keynesiana. Para a citada autora:

O desenvolvimentismo manifestou-se sob diversas formas e desenvolveu-se em tempos diversos. Em alguns casos, a estratégia não foi implementada, senão dos anos 1960 em diante. Em muitos países, teve início com golpes militares, enquanto em outros foi conduzida por governos democráticos ou quase democráticos (DRAIBE, 2011, p.22).

Sergio Lessa, ao citar Claus Offe, confirma o pensamento de Draibe ao dizer que:

Mais que ser dirigida às vítimas do mercado de trabalho e antes que os destinar a transformar o trabalho visto como mercadoria em trabalho visto como a base de um direito de cidadania industrial, o significado estratégico das políticas sociais passa a ser hoje o de uma arma para a modernização industrial competitiva.(OFFE, 1993 *apud* LESSA, no prelo).

E esse novo período, no Brasil (entre 1964 e 1985) foi marcado pela redução da liberdade política, pela queda da renda do trabalho e pelo crescimento das desigualdades sociais mesmo com o “milagre econômico” assistido pela economia brasileira, principalmente entre 1969 e 1973.

Faleiros (2009) observa que a intervenção do Estado nesse período aconteceu de forma autoritária em todos os setores nacionais devido a forte repressão em favor da “ordem”. Há nesse momento histórico uma pressão para dar fim aos sindicatos e partidos existentes; militantes e outras pessoas são acusadas de subversão e são conseqüentemente torturadas, presas e até assassinadas, sigilosamente pelos militares. Há uma imposição da política através da violência. Substitui-se a política pela repressão, reinando a

tecnocracia enquanto racionalização da máquina administrativa em função de objetivos e metas fixados de cima pra baixo. (FALEIROS, 2009).

O Estado realiza uma intensa relação entre o capital multinacional, as empresas estatais e o capital privado nacional para ampliar e estimular os investimentos. O capital multinacional se consolida na indústria de transformação para onde já fora atraído desde o governo Juscelino Kubitschek, dando ênfase à indústria automobilística. O Estado expande sua atividade não só como produtor, mas como agente canalizador de recursos financeiros para as empresas. O consumo também se amplia, provocando o que foi chamado de “milagre econômico brasileiro” pelo alto crescimento alcançado de uma taxa anual de 13,3% entre 1968 e 1973. (FALEIROS, 2009, p. 65).

Mesmo com várias tentativas de uma unificação da política previdenciária ao longo do período democrático, entre 1946 e 1964, o sistema permaneceu fragmentado. Em contraposição, Benevides (2011) observa o desenvolvimento de alguns aspectos do Estado de Bem-Estar Social, nesse mesmo período, que marcam a ampliação dos direitos sociais: criação em 1966 do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unificou todo o sistema (com exceção das pensões no emprego público, que conservou os seus próprios institutos) e substituiu os antigos IAPs, uniformizando os benefícios. Além disso, segundo o autor, em 1971, temos a importante criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), que incluiu trabalhadores rurais no sistema previdenciário, embora separados do INPS:

Os recursos exigidos para este benefício viriam de um imposto sobre produtos rurais e de um imposto sobre as folhas de pagamento das empresas urbanas (CARVALHO, 2001), fornecendo benefícios de aposentadoria por idade aos 65 anos, limitados aos homens e tendo meio salário mínimo como teto. Os únicos grupos profissionais ainda excluídos do sistema formal, trabalhadores domésticos e os trabalhadores por conta própria, também foram incorporados em 1972 e 1973, respectivamente. (BENEVIDES, 2011, p. 63).

Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social e para tentar compensar a flexibilidade da legislação trabalhista, em 1966, cria-se o Fundo de Garantia por Tempo Serviço (FGTS), que passa a funcionar como uma espécie de seguro-desemprego.

Para Vianna (1998), o sistema público foi se especializando cada vez mais no atendimento precário dos mais pobres, enquanto que a provisão privada de bem-estar conquistava adeptos entre a classe média. É nesse contexto que Vianna (1998) diz haver uma “americanização perversa” da proteção social brasileira, que seria mais evidente na saúde, mas que poderia ser observada em quase todas as áreas de intervenção pública na vida social: nos Estados Unidos, a maioria da população tem acesso à proteção social através de empresas privadas e o sistema público é restrito a uma pequena parcela da população que gira em torno de um quinto da população, enquanto que no Brasil essa proporção reflete nas pessoas que possuem acesso aos seguros privados, visto que a maioria da população é dependente do sistema público.

Considerando a questão a partir desses parâmetros:

A Ditadura Militar, como foi visto, expandiu benefícios para um contingente considerável que permanecia excluído, mas nivelou a segurança social em níveis baixos, o que acabou por deslocar do sistema público a grande maioria da classe média assalariada. Substituiu um modelo mais relacionado ao implantado por Bismarck na Alemanha, por outro mais residual, próximo ao americano. Ocorreu, no período, a ampliação de serviços e programas, porém com uma maior seletividade do público beneficiário, pulverização das ações e segmentação do usuário por faixas etárias, necessidades e problemas. (SOUSA, 2009 *apud* BENEVIDES, 2011).

No caso do Brasil, o Estado desenvolvimentista deu maior preferência aos interesses dos grandes proprietários rurais e negócios urbano-industriais; a maioria da população não participou da mudança social. No projeto de industrialização induzida, as políticas sociais serviram basicamente às necessidades dos segmentos urbano-industriais e mantiveram uma base social muito restrita das políticas sociais. Ou seja, a população esteve limitada e condicionada ao grau de incorporação social permitido pelo modelo de desenvolvimento econômico. (KERSTENETZKY, 2011).

*Concluindo, ao longo desse período e até os anos 1980, o Brasil se constituiu em uma economia moderna com base industrial e urbana, abandonando seu passado agrário, baseado em exportações de bens primários que predominavam até as primeiras décadas do século, ao mesmo*

*tempo em que modernizou e estendeu as regulações do Estado, assim como os mecanismos para sua intervenção. Como resultado de um Estado que buscava o desenvolvimento, a evolução do sistema de proteção social dava ênfase às relações entre o capital e o trabalho, com reduzida atenção aos direitos sociais e à cidadania (DRAIBE, 2003 apud BENEVIDES, 2011).*

*Nesse sentido, o Estado de Bem-Estar Social brasileiro possui um histórico marcado pela tradição e pelo conservadorismo. O sistema de proteção social caracterizou-se, ao longo de muitos anos, como pontual e fragmentado, resistindo em reconhecer a proteção social como um direito a ser garantido pelo Estado aos indivíduos. Esta relação jurídica de reciprocidade inclui, além dos direitos sociais, direitos civis e políticos, e ainda que cada um destes tenha tido um desenvolvimento histórico diverso, atualmente estão relacionados e vinculados à noção de cidadania (TEIXEIRA, 1985 apud BENEVIDES, 2011).*

O Estado Latino Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar (ELADBES), um tipo peculiar de Estado de Bem-Estar Desenvolvimentista que moldou o surgimento dos modernos sistemas nacionais de proteção social, no período 1930-1980.

Draibe e Riesco (2007) apresentam um quadro demonstrando as raízes históricas dos distintos ELADBES e os principais traços dos padrões de modernização dos países da América Latina e Caribe, capturando os denominadores comuns, identificando as similaridades e as diferenças que separam e aproximam os países e os grupos de países:

<b>Padrões de modernização</b>	<b>Alguns países e regiões</b>
<p><b>Padrão I.</b> Colonial clássico sobre os antigos impérios. Regiões de secularmente alta produtividade agrícola. Populações indígenas numerosas. Grandes senhorios em todas as épocas pré-modernas (pré-hispânicas, coloniais e oligárquica pós-independência). Culturas e sociedades de grande riqueza e complexidade em todos os períodos históricos pré-modernos. Baixa incidência de imigração</p>	<p>(Vale lembrar que o enquadramento dos países enfrenta as dificuldades próprias das tipologias e que um mesmo país pode abrigar distintos padrões, especialmente países grandes e heterogêneos como o México e o Brasil.)</p> <p>México, Peru, alguns países da América Central</p>

<p>tardia (fins séc. XIX, princípios séc. XX) Níveis muito distintos de avanço no processo de transição à modernidade entre países e regiões interiores.</p>	
<p><b>Padrão II.</b> Modernidade precoce com base na imigração tardia. Regiões de baixa produtividade agrícola pré-moderna. Populações indígenas pouco significativas, exterminadas em fins do séc. XIX Escasso ou inexistente desenvolvimento senhorial pré-moderno. Manifestação relativamente débil de culturas e sociedades pré-modernas. Predomínio de imigrantes tardios (fins séc. XIX, princípios séc. XX), especialmente europeus. Urbanização precoce (fins do séc. XIX, princípios do séc. XX). Desenvolvimento capitalista precoce (fins séc. XIX, princípios séc. XX). Desenvolvimento republicano precoce.</p>	<p>Argentina, Uruguai, regiões como São Paulo, Patagônia chilena</p>
<p><b>Padrão III.</b> Colonos pobres às margens dos antigos impérios. Regiões de baixa produtividade agrícola de exploração pré-moderna Populações indígenas medianamente significativas Presença do campesinato independente, mais ou menos significativa, em todas as épocas. Predomínio da pequena propriedade senhorial pré-moderna Manifestação relativamente débil de culturas e sociedades pré-modernas Baixa incidência de imigração tardia. Desenvolvimento republicano precoce.</p>	<p>Costa Rica, Chile, regiões dos países maiores</p>
<p><b>Padrão IV.</b> Sociedades escravistas e de plantations Regiões de baixa produtividade agrícola de exploração pré-moderna Relativamente escassa presença ou extermínio precoce de populações indígenas Manifestação relativamente débil de culturas pré-hispânicas Grande indústria de exportação colonial (açúcar, café, tabaco, borracha, minérios etc.). Importação massiva de escravos africanos, para a exploração das riquezas referidas; Presença da grande propriedade senhorial colonial e pós-colonial Forte incidência da imigração tardia. Emergência tardia de repúblicas modernas.</p>	<p>Brasil, Cuba e outros países do Caribe</p>

**Fonte:** Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. (Draibe e Riesco, 2007).

O regime de bem-estar aqui erigido enquadra-se no tipo meritocrático ou conservador, ou ainda bismarkiano, na classificação de Esping-Andersen. Ou seja, foram, desde o início, referidos ao homem-provedor, legitimado por sua inserção no mercado de trabalho, e à mulher-cuidadora, esta última

característica reforçada, mais ainda, pelo viés “familista” que imperou desde as origens (DRAIBE, 2007).

Em países de tradição e legado escravistas como o Brasil, a educação básica e a média foram sistematicamente relegadas às margens da política social, em geral restrita ao atendimento da elite e de setores médios. Mas, os graus de exclusão social tenderam a permanecer em patamar elevado. De fato, embora com variações, pode-se dizer que, em geral, a população rural, os pobres urbanos e a massa de integrantes do crescente mercado informal de trabalho permaneceram às margens dos modernos sistemas de proteção social e mesmo dos programas básicos universais de educação e saúde. Ao final do ciclo desenvolvimentista, a “dívida social” acumulada na região mostrava dimensões significativas, o seu resgate constituindo um dos temas centrais da agenda social regional dos anos 1980.

E o direito de cidadania foi uma das principais questões que o país enfrentaria nos anos seguintes.

### **A Constituição de 1988: a redemocratização do país e os desafios na área social**

A partir da Constituição de 1988, vemos a incorporação em nossa Lei Maior de um conjunto de direitos, inclusive o direito dos trabalhadores e trabalhadoras à proteção social. Assim, o sistema de proteção social brasileiro incluiu desde a Constituição promulgada em 1988, as garantias de direito à saúde, previdência e assistência social:

Com o início da Nova República, período marcado pela conquista da “Constituição Cidadã” de 1988, vieram também os avanços na área política e o aumento da participação da população no processo eleitoral. Até as reformas ocorridas na década de 1980, o *Welfare State* Brasileiro tinha uma característica de forte centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional e uso clientelístico das políticas sociais, o que reduzia a capacidade do funcionamento dessas políticas como mecanismo redistributivo (DRAIBE, 1993, p. 15).

Dentre os direitos trabalhistas incluídos na Nova Constituição está o salário mínimo familiar, a proibição do trabalho de menores de 14 anos, a

assistência sanitária e médica ao trabalhador e à gestante, a previdência social. (FALEIROS, 2009).

Segundo Benevides (2011), dentre as inovações da nova Constituição, pode-se destacar: a criação do Sistema Unificado de Saúde (SUS), apoiado no direito universal à saúde; a definição de um piso mínimo para os benefícios da previdência; a criação do seguro-desemprego; e a extensão da previdência rural, que teve seu sistema unificado com a previdência urbana e estendeu os benefícios às mulheres, não estando mais atrelado à unidade familiar, além de ter a idade de aposentadoria reduzida (60 para homens e 55 para mulheres).

Segundo Draibe (2003), esse momento é considerado um marco para os direitos sociais no Brasil, pois ocorre a ampliação do sistema de proteção social e instituição de princípios de universalização, ancorada na noção de direito social, acompanhado de um esforço governamental, principalmente nos últimos anos, em ampliar o atendimento nas três dimensões da seguridade social. O direito social foi visto como o fundamento da política, com um comprometimento do governo com o sistema de proteção, projetando um acentuado grau de provisão do Estado, cabendo ao setor privado um papel complementar:

Em síntese, as alterações ocorridas na década de 1980 e que culminam com a promulgação da Constituição de 1988, inauguram um novo sistema de proteção social pautado na concepção de Seguridade Social que universaliza os direitos sociais concebendo a Saúde, a Assistência Social e a Previdência como questão pública, de responsabilidade do Estado (BRAVO, 2000, p.1).

*Assim, no Brasil, somente com a Constituição de 1988 é que a proteção social passou a ser concebida, de fato, sob a perspectiva de direito da cidadania. Ela incluía os programas e medidas necessárias ao reconhecimento, implementação e exercício dos direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade como incluídos na condição de cidadania, gerando, por conseguinte, uma pauta de direitos e deveres (TEIXEIRA, 1985, apud BENEVIDES, 2011).*

Comentando esses fatos, Draibe (2011) lembra que, por volta de 1980, muitos países, sob a liderança estatal, tinham já construído instituições básicas da regulação capitalista, infra-estrutura e as bases da acumulação industrial, deixando para trás o passado exportador das suas economias. Mais importante

ainda, os Estados Desenvolvimentistas foram especialmente ativos na transformação das estruturas socioeconômicas da região:

Sob sua égide, o empresariado e os trabalhadores assalariados urbanos, juntamente com as novas classes médias, emergiram e passaram a ocupar lugar proeminente na nova etapa de desenvolvimento. Massas camponesas foram conduzidas às cidades, tornaram-se letradas e experimentaram melhoras na sua saúde. O fato de que as políticas sociais cumpriram essencial papel nestes processos costuma ser ignorado. Diferentemente, aqui é reforçado, sob o conceito de desenvolvimentismo de bem-estar (Kwon, 2003; Draibe e Riesco, 2007). Mas é certo, também, que o sistema de políticas sociais erigido sob a liderança desenvolvimentista trouxe consigo o viés “industrialista” do seu objetivo primeiro, qual seja, a prioridade de proteção aos trabalhadores assalariados que ingressavam na nascente indústria e nos setores comerciais correlatos (Draibe, 2007). O regime de bem-estar aqui erigido enquadra-se no tipo meritocrático ou conservador, ou ainda bismarkiano, na classificação de Esping-Andersen. Ou seja, foram, desde o início, referidos ao homem-provedor, legitimado por sua inserção no mercado de trabalho, e à mulher-cuidadora, esta última característica reforçada, mais ainda, pelo viés “familista” que imperou desde as origens (DRAIBE, 2011, p.22).

Ainda fazendo uma análise, Draibe (2011) afirma que sistemas públicos de educação e, em menor grau, de saúde foram estabelecidos por muito tempo, com certos limites. A educação básica ocupou quase sempre lugar central nas ex-colônias espanholas e, em quase todos os países, a universidade precedeu mesmo a expansão da educação básica. Contrariamente, em países de tradição e legado escravistas como o Brasil, a educação básica e a média foram sistematicamente deixadas às margens da política social, em geral restrita ao atendimento da elite e de setores médios.

Ainda assim, após a garantia desses direitos terem sido inscritos na Constituição de 1988, os graus de exclusão social permaneceram em patamar elevado.

### **O neoliberalismo**

A partir da década de 90 muitos cientistas sociais e cientistas políticos afirmaram que o Brasil viveu o final da Era Vargas, e diziam ainda que se assistia ao final de um ciclo. Esgotou-se o modelo político-institucional e o

modelo econômico que foi estabelecido no período Vargas. O nacionalismo, a forte participação do Estado nas questões sociais e econômicas deu lugar a um grupo político denominado de neoliberais:

Os neoliberais afirmavam que o mecanismo de preços era o principal fator a ser considerado na economia. Os orçamentos deveriam ser equilibrados e as emissões de moeda controladas. O capital estrangeiro era indispensável ao desenvolvimento, pois em um país subdesenvolvido como o Brasil no qual os níveis de consumo eram baixos não havia possibilidade de capitalização interna. Para alcançar o desenvolvimento o governo deveria criar condições favoráveis ao ingresso de capitais e de tecnologia estrangeiros. (ABREU, 1999, p. 122).

Ainda sobre os neoliberais:

Os neoliberais eram favoráveis a um conjunto de medidas que a rigor resultariam em um plano, mas desde que se entendesse por plano "a velha função do Estado de fomentar a expansão econômica do país, sem a invasão do campo de atividades que nas democracias competem a Iniciativa privada". (GUDIN, 1945, *apud* ABREU 1999, p. 122).

O neoliberalismo nasceu logo depois da Segunda Guerra Mundial na região da Europa e da América do Norte. Foi uma reação veemente contra o Estado intervencionista e de Bem Estar. (ANDERSON, 1995).

Foi com Margareth Thatcher, na Inglaterra que esse novo molde de pensamento capitalista ganhou seus contornos mais definitivos. Segundo Anderson (1995) o programa econômico dos governos Thatcher previam contrair a emissão monetária, elevar as taxas de juros, diminuir os impostos sobre rendimentos altos, abolir os controles sobre fluxos financeiros, criar desemprego massivo, inibir as greves, cortar gastos públicos e praticar um amplo programa de privatização das empresas estatais.

Na América Latina o chamado ideário neoliberal encontrou sua mais acabada expressão e sistematização no encontro realizado em novembro de 1989 na capital dos Estados Unidos, que ficou conhecido como consenso de Washington:

As diretrizes inauguradas pelo neoliberalismo, que informa a teoria, a prática e a ideologia do FMI e BIRD, bem como dos que adotam a orientação dessas organizações, traduzem-se em decisões e práticas destinadas a favorecer a formação de

'mercado emergentes'. Não se trata mais de países em 'desenvolvimento', em 'industrialização', empenhados na 'substituição de importações' ou organizados em termos de 'planejamento governamental', em busca de soberania econômica, além da política. Trata-se de 'mercados emergentes', que se constituem e desenvolvem na medida em que adotam as diretrizes delimitadas ou simplesmente impostas pelas organizações multilaterais, secundadas pelas corporações transnacionais; em geral em favor destas. (IANNI,2000, p20.)

A política social típica dos anos 90 manifestou-se logo no governo Collor (1990-92) que, em seu Plano de Reconstrução Nacional, assumiu literalmente o ideário neoliberal promovendo a redução drástica do gasto social.

As propostas neoliberais interrompidas na gestão Collor, pelo *impeachment*, vão de fato se concretizar com o governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995. Impulsionadas pelo dinamismo de sua política econômica caracterizada por juros altos, com repercussões na elevação da recessão e do desemprego, e pela sua programática política que concedia destaque a abertura da economia aos capitais internacionais, a privatização do patrimônio público e a redução dos direitos sociais.(ABREU, 1999).

Analisando o neoliberalismo e o Estado de Bem Estar Social:

*Assim como o Estado de Bem Estar Social nasceu das cinzas da Segunda Guerra Mundial e da Grande Depressão, a crise de acumulação dos anos 1970 deu início ao processo de neoliberalização do mundo (HARVEY, 1995, apud NEVES, 2010, p. 65).*

*Nesse contexto, o papel atribuído ao Estado altera-se significativamente. Ele começou a garantir a qualidade e a integridade do dinheiro. Estabeleceu as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas, para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado do mercado. As dimensões política e ideológica também sofreram profundas transformações. Tendo em vista que a doutrina neoliberal propõe que o bem estar humano possa ser promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio (HARVEY, 2008 apud NEVES, 2010, p. 67).*

A legitimação da virada neoliberal se deu de diversas maneiras, através de estratégias educadoras assumidas pelas corporações, meios de comunicação e outros aparelhos privados de hegemonia que compõe a sociedade civil, como universidades, escolas, igrejas e associações profissionais. Especificamente na Europa, a social-democracia keynesiana teve seu papel alterado diante dos novos tempos assumindo, por meio da Comunidade Européia, uma articulação com os grandes industriais europeus. (NEVES, 2010, p. 69)

O Estado não abandonou seu papel interventor nos anos seguintes, mas modificou-o, conciliando as políticas de assistência universal pela assistência focalizada; ou seja, deixou de pagar a previdência nos moldes anteriores (salários integrais para o funcionalismo público, por exemplo), mas aumentou o acesso às modalidades precárias de assistência – bolsas, auxílios focais e temporários e, ao mesmo tempo, abrindo mais espaço para a iniciativa privada nesse campo assistencial – o mais lucrativo para as grandes empresas (ensino superior, ensino profissional, previdência complementar, saúde) e o menos lucrativo para o empreendedorismo (educação de jovens e adultos, assistência aos diversos de todo tipo – portadores de necessidades especiais, índios, negros, mulheres).

Como produto da sociedade os direitos têm sofrido a ação da busca do imediato, da direção única, da naturalização, da homogeneidade, mas, sobretudo têm sofrido da falta de mediações. Antes de tudo, o neoliberalismo, surgiu para tentar pôr em ordem a desigualdade social, confessando a definitiva impossibilidade da igualdade na sociedade capitalista. (VIEIRA, 2004).

Os programas de assistência focalizada surgem com o pensamento de que, como não é possível proporcionar muitos a todos, torna-se necessário proporcionar alguma coisa a alguém. Concede-se a todos a igualdade distributiva, na liberdade, no poder, na propriedade privada, na segurança pessoal ou social. Porém, de outro lado, o neoliberalismo admite as desigualdades sociais, econômicas e culturais, consideradas justas, caso favoreçam todos e, sobretudo “os menos privilegiados da sociedade”. O minimalismo social surge como prática das políticas sociais, isto é, equidade sem igualdade. Este pensamento passa a exercer hegemonia em quase todos

os campos do pensamento e das políticas, principalmente nos da política econômica e da política social. Para Draibe (2011):

Na agenda social latino-americana propugnada pela regulação liberal, ganharam centralidade o tema da pobreza, as redes sociais de proteção mínima e os programas de transferência monetária apoiados em testes de renda. Ao mesmo modo, as ONGs e o setor privado ocuparam espaços crescentes na provisão social. Na perspectiva da metodologia da análise comparativa que interessa a este trabalho, é importante observar que as (intermináveis) reformas dos programas sociais, implementadas sob o neoliberalismo, não obedeceram a um padrão único, na América Latina, nem afetaram de modo homogêneo os países. (DRAIBE, 2011, p.12.)

Nesse sentido, cabe perguntar: como estão configuradas as políticas sociais nos dias atuais? O que representam as políticas de 'bolsas'? Qual a função desse tipo de política? Por que o governo vem desenvolvendo esse tipo de política social? Quais os impactos? Qual a sua importância para os beneficiários? O que muda? São essas questões que se pretende apresentar e discutir na próxima seção.

*“Vocês que fazem parte dessa massa,  
Que passa nos projetos, do futuro  
É duro tanto ter que caminhar  
E dar muito mais, do que receber.  
E ter que demonstrar sua coragem  
A margem do que possa aparecer.  
E ver que toda essa engrenagem  
Já sente a ferrugem, lhe comer.”*

*Zé Ramalho*

### **SEÇÃO III. As políticas sociais no Brasil: o Programa Bolsa Família**

Como foi visto no capítulo anterior, o Brasil, ao longo do século XX, se constituiu em uma economia moderna com base industrial e urbana, ao mesmo tempo em que modernizou e estendeu as regulações do Estado, assim como os mecanismos para sua intervenção. Como resultado de um Estado que buscava o desenvolvimento, a evolução do sistema de proteção social deu ênfase às relações entre o capital e o trabalho e não deu a devida importância e a atenção aos direitos sociais e à cidadania. Com a Constituição de 1988, a proteção social passou a ser concebida, de fato, sob a perspectiva de direito da cidadania. Por outro lado, o neoliberalismo avançou e se tornou a principal característica do estado a partir dos anos de 1990.

Sendo assim, questiona-se: atualmente, como o país tem enfrentado as questões referentes ao direito de cidadania? Como têm sido desenvolvidas as políticas sociais a partir do final do século XX e início do século XXI? Quais suas características?

#### **3. Programas de transferência de renda**

Antes de entrar na discussão do Programa Bolsa Família em si, faz-se necessário entrar na discussão e conceitos sobre o termo “renda mínima” e “renda básica universal”. Isso porque o referido programa faz parte desse conjunto de

políticas que e sendo propostas há bastante tempo e que tem como meta garantir, segundo seus defensores, a todos os cidadãos de um país, uma renda mínima que garanta as condições de sobrevivência, de produção e de consumo necessárias a todo ser humano.

No Brasil, essa ideia tem sido amplamente defendida por alguns estudiosos, dentre eles o autor Eduardo Matarazzo Suplicy.

### **Renda mínima e renda básica universal: conceitos**

Em sua obra “Renda de Cidadania: a saída é pela porta”, Suplicy (2002) traz todo um histórico sobre o termo, afirmando que o primeiro defensor da justiça social já teria existido em 551 a.C.

Indo para o início do século XX, o autor afirma que muitos foram os economistas e filósofos que formularam a defesa de uma renda mínima para os cidadãos, como Bertrand Russel e Bernard Shaw em 1918. Com o início e fim da Primeira Guerra Mundial, a Europa entra em crise econômica, abalada por esta. Torna-se imprescindível a discussão sobre o que fazer com tantas pessoas desabrigadas, sem emprego e com a economia desestruturada. Nesse contexto James Edward Meade em 1935, Keynes em 1939, são dois autores que escreveram sobre renda básica:

---

Por “renda básica de cidadania” entendemos aqui uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem exigência de contrapartida. Nascida de forma independente no espírito de numerosas pessoas que viveram em épocas e lugares diferentes, essa proposta foi designada de várias formas diferentes, em geral pela combinação de um substantivo - renda, benefício, dividendo, bônus, salário- e de um adjetivo ou complemento – universal, geral, garantido, nacional, básico, do cidadão, de cidadania, de existência. (VANDERBORGHT, p. 35, 2006).

Segundo Suplicy (2002), a renda mínima, especialmente na forma de uma renda básica incondicional, pode ser um dos instrumentos fundamentais para promover a maior liberdade do trabalhador, principalmente por lhe permitir maior possibilidade de escolha diante de qualquer oferta de serviço. Além disso, a ideia de renda básica é paga por toda a comunidade a todos os seus membros sem

distinção. Assim, o dinheiro não está condicionado à situação financeira ou a qualquer exigência de trabalho:

A renda básica é paga em dinheiro, não na forma de bens ou serviços, nem de cupons ou selos que só podem ser gastos em certo tipo de bens, como alimentos. Não envolve qualquer restrição ao que a pessoa vá fazer com os recursos, quanto à natureza ou ao ritmo do consumo ou investimento que ela ajuda a financiar. Ela complementa, e não substitui, transferências na forma de bens e serviços existentes, como os da educação e da saúde pública. (SUPLICY, 2002, p.91).

Um exemplo, dado em seu livro e utilizado por alguns estudiosos, é o caso do Alasca, nos Estados Unidos, onde existe uma renda básica paga anualmente para todos os cidadãos que ali vivem:

Todos os que entregam os formulários recebem, na primeira quinzena de outubro, seja por via eletrônica na conta bancária ou por cheque enviado a suas residências, um dividendo que evoluiu um pouco mais de US\$ 300,00 no início dos anos 1980, até US\$ 1963,86 em 2000. Numa família de seis pessoas, o ganho tem chegado a quase US\$ 12.000, pelo direito de usufruir a riqueza do Estado do Alasca. (SUPLICY, 2002, p. 88)

Assim, ao se falar em renda básica, podemos afirmar que a repartição dos bens e da riqueza não se faz a partir da quantidade de trabalho de cada um, mas a partir do todo da riqueza social. Quem não trabalha também tem direito a uma parte da riqueza social. Primeiro, porque quem não trabalha pode estar impedido de trabalhar. Depois porque é necessário para a paz interna da sociedade que não haja miséria nem desigualdades profundas. (SUPLICY, 2002).

É nesse contexto que diferenciamos renda básica e renda mínima, paga para alguns cidadãos, sob determinados critérios e condicionalidades. Seria o papel do Estado prover condições mínimas de existência aos cidadãos? No sistema capitalista, não. Quando falamos de políticas sociais nesse sistema, elas vêm com o sentido da criação de uma política ou uma ação para por limites, para regular e estabelecer direitos sociais, a fim de reduzir a voracidade do capitalismo, a fim de maquiagem a pobreza que o próprio sistema gera.

Segundo Sposati (2010) os programas de transferência de renda que se ocupam dos “pobres” e não da “pobreza” em uma sociedade marcada pela desigualdade socioeconômica e baixa cobertura de direitos sociais leva a uma perspectiva residual e, portanto, faz do programa de transferência de renda uma política residual:

Nesta perspectiva seu teto de possibilidades se apequena e fica acanhado na análise da presença, permanência ou mutação do valor de renda per capita do indivíduo independente de sua idade ou das condições objetivas onde vive. Mais ainda, é considerar que uma proposta de renda básica universal exige o compromisso em confrontar a desigualdade socioeconômica brasileira e se constituir em direito reclamável na processualidade jurídica. (SPOSATI, p.2, 2010)

Pode-se constatar que o Brasil a partir do final do século XX vem implantando programas de combate à pobreza que podem ser caracterizadas como programas de transferência de renda e o Bolsa família é um deles.

Segundo Sposati (2010), o Programa Bolsa Família é a terceira geração dos programas de transferência de renda no Brasil. A primeira geração foi iniciada, em 1995, em duas cidades brasileiras e se intensificou com a presença regional de programas em governos estaduais. Ainda, permaneciam, em 2010, experiências municipais e estaduais que vão conviver com o PBF e que, por vezes, querem demarcar a força política e a autonomia de um governo local ou regional em ter uma ação própria de transferência de renda com financiamento federal. De acordo com as informações obtidas junto à Coordenação-Geral de Integração de Programas de Transferência de Renda, da SENARC, do MDS, 15 dos 26 estados brasileiros mantêm pacto de integração com o PBF. Uma parte deles integra ao PBF seu programa estadual de transferência de renda, complementando o valor do benefício. Outros só complementam pela integração de ações e inclusão em programas voltados à população de menor renda.

A segunda geração de programas de transferência de renda data de 1996, e permanece. Sua marca é a introdução de programas federais de transferência de renda, para segmentos sob risco social, que permanecem em extrema pobreza. Estende a transferência de renda a todo ciclo vital, da criança ao idoso, e inclui a deficiência. Trata-se do PETI e do BPC. Hoje estes programas deveriam ter diálogo mais articulado com o PBF. Isto já ocorre com o PETI e, bem menos, com as famílias que recebem o BPC.

A terceira geração de programas data de 1998 e é inaugurada pela aplicação da Lei no 9.533, de dezembro de 1997, com a Bolsa Criança Cidadã que, em 2001, foi redirecionado para o Bolsa Escola. Este permaneceu no formato de apoio a projetos municipais, criou na Caixa Econômica Federal o Cadastro de

Beneficiários de Programas Sociais e, no Ministério da Educação, o Cadastro de Beneficiários. Compõe ainda esta geração iniciativas setoriais de bolsas de pequena monta, como Auxílio Gás e Bolsa Alimentação.

A terceira geração foi integrada no modelo do PBF e demonstram a realidade e a necessidade históricas do 'social', no sentido da criação de uma política ou uma ação para por limites, para regular e estabelecer direitos sociais, a fim de reduzir a voracidade do capitalismo e da 'mão livre do mercado'.

Portanto, no próximo item, será descrito e analisado o Programa Bolsa família.

### **O Programa Bolsa Família: antecedentes e características**

As políticas sociais implantadas no Brasil, nos últimos anos têm sido defendidas como “políticas de combate à pobreza e à miséria” e tem tido como uma das suas principais ações, o estabelecimento de pagamento de “bolsas” para parcelas da população. Esse tipo de política que vem sendo adotada principalmente desde os meados dos anos de 1990 e tem se ampliado bastante nas últimas décadas, atingindo um número cada vez maior da população brasileira. O Programa Bolsa Família faz parte desse tipo de política.

O referido Programa foi implementado pela administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2004, e se caracteriza com um extenso programa nacional de transferência de renda para os pobres. Vale salientar que o conceito de pobreza utilizado pelo Programa tem como referência os dados do Banco Mundial, que caracteriza por pobre aquele que recebe menos de US\$1,00 por dia. Atualmente, o valor de referência para a miséria é de US\$1,25 ao dia, enquanto o de pobreza é de US\$2,00. As linhas de pobreza e de miséria do Banco Mundial baseiam-se plenamente na renda e são as mesmas para todo o mundo. (LOUREIRA; SULIANO, 2009).

Segundo Kerstenetzky (2009) durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), o Brasil havia experimentado variados programas de transferência de renda em menor escala, incluindo programas condicionais focalizados nos pobres, que foram administrados por diferentes ministérios. A primeira experiência de transferência de renda condicional ocorreu em âmbito

municipal no ano de 1995, na cidade de Campinas, sendo logo seguida pelo Distrito Federal.

Segundo Soares (2006), o Brasil conta com vários programas de transferência de renda para os estratos mais pobres da população:

O mais antigo destes são as aposentadorias rurais, que, segundo seus registros administrativos, contavam com quase cinco milhões de benefícios concedidos em dezembro de 2004. O Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social era emitido a quase um milhão pessoas nesta mesma data. Os benefícios tanto do primeiro como do segundo têm valor igual a um salário mínimo. O piso do Regime Geral da Previdência Social, também indexado ao salário mínimo, pode ser pensado como um programa de transferência de renda aos mais pobres, apesar de não ser regido por nenhuma regra nesse sentido. Apesar de não haver, entre 2001 e 2004, novidades legais nesses programas, quando se considera que tais benefícios são indexados ao salário mínimo, que tem crescido de modo quase contínuo em termos reais desde 1994, o seu impacto distributivo potencial torna-se importante. (SOARES, p. 15, 2006)

Durante o governo Lula, os programas nacionais foram consolidados, ampliados, redefinidos e unificados em um programa nacional de transferência de renda para famílias pobres com crianças de até 15 anos dando início ao Programa Bolsa Família:

Brasília, Palácio do Planalto, 8 de janeiro de 2004. Nas paredes da sala, rostos radiantes, de todas as idades e todas as raças, se alternam com o slogan “Renda básica para todos.” As câmeras, se agitam os ministros se apuram Luiz Inácio Lula da Silva, presidente da república Federativa do Brasil, faz a sua entrada com a esposa e o chefe da Casa Civil. Vinte minutos mais tarde levantam-se entre aplausos para assinar uma lei que institui um abono universal para todos os brasileiros. É verdade que o texto afirma que começará pelos mais necessitados e que a generalização gradual para toda população dependerá das condições orçamentárias para a sua realização. (VANDERBORGHT; PARIJS, p. 29, 2006)

O Programa Bolsa Família é considerado o maior programa de transferência condicionada de renda na América Latina e no Caribe, com 11 milhões de famílias entre os seus participantes de todas as regiões do país. Ele é o resultado da unificação de alguns programas já existentes anteriormente.

Primeiro, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), que era uma política que tinha por objetivo a erradicação do trabalho infantil. Em segundo lugar, o Bolsa Escola, que dava um incentivo em dinheiro para algumas famílias selecionadas a partir de determinados critérios, em troca de seus filhos entre 6 e 15

anos, participarem de pelo menos 85% do ano letivo escolar. Em terceiro lugar, o Bolsa Alimentação, que tinha por objetivo estimular participantes para imunizar seus filhos; e no caso das mulheres grávidas, a fazer pré-natal e exames médicos pós-natais, em troca do recebimento de dinheiro que poderia apenas ser gasto na compra de alimentos (SOARES et al., 2007).

Assim, criado em 2003, o Programa Bolsa Família surgiu a fim de diminuir os custos de desembolso de recursos e para tornar mais fácil de verificar se os beneficiários estavam cumprindo os requisitos para participarem do Programa.

Segundo Sposati (2010), o Programa Bolsa Família caracteriza-se por:

- É um programa nacional com responsabilidade federal pelo seu financiamento;
- A renda familiar mensal deve ser calculada em per capita;
- A centralidade é na família e não no cidadão ou na criança em idade escolar (como era no Programa Bolsa Escola);
- O envolvimento das áreas da saúde e educação na gestão do programa;
- O envolvimento de municípios e estados por meio de pactos de gestão e da criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que transfere recursos para completar o custeio da gestão municipal.

O PBF é a quarta geração de experiências brasileiras de transferência de renda fora do modelo contributivo de proteção social implementada no Brasil.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema em todo o País. O programa faz parte do o Plano Brasil Sem Miséria. O objetivo é atender 13 milhões de brasileiros com renda familiar per capita menor que 70 reais:

O Programa Bolsa Família alcança mais de 12 milhões de famílias com renda per capita inferior a 70 reais mensais – ou pouco mais de US\$ 1,20 por dia por pessoa – com transferência em média 6 dólares/dia por família ou pouco mais de 0,30 dólares por pessoa/dia. (SPOSATI, 2010, p.6).

Ainda segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), participantes do Programa Bolsa Família devem cumprir uma série de condições, a fim de

continuar a receber o benefício. Crianças menores de seis anos devem ser imunizadas; mulheres grávidas, bebês e mães que amamentam devem comprovar (através exames e registros de consultas médicas) que tenham sido submetidos à pré-natal e cuidados médicos pós-natal; e crianças e adolescentes devem frequentar a escola regularmente, obtendo entre 85% de presença. O objetivo do programa é triplo. Em primeiro lugar, pretende cessar imediatamente a fome, com a transferência direta de dinheiro para beneficiários. Em segundo lugar, pretende para criar os direitos sociais básicos relacionados à saúde e educação e, o programa também tem políticas complementares e integradas (como não obrigatórias e educacional programas para os pais), que visam a integração dos adultos no mercado de trabalho, de modo que as famílias possam superar a sua atual situação de vulnerabilidade econômica.

A ideia central desse auxílio tem caráter imediatista, ou seja, propõe combater imediatamente a pobreza. Segundo ainda o Ministério, as ações e programas complementares são desenvolvidos concomitantemente ao Bolsa Família para tirar a vulnerabilidade dessas famílias.

Enfim, o Programa Bolsa Família é um dos principais programas do governo federal na atualidade.

Segundo Kerstenetzky, em sua criação, esse programa explicitou dois objetivos:

Reduzir a pobreza e interromper seu ciclo intergeracional. Enquanto o primeiro objetivo seria atendido pelas transferências, o segundo seria alcançado por meio das condicionalidades de educação e saúde: frequência regular das crianças à escola e participação em programas de orientação nutricional e de assistência preventiva à saúde, especialmente de crianças pequenas e mulheres grávidas. (KERSTENETZKY, 2009, p. 55).

Os anos de 2003 e 2004 marcaram o período inicial do programa. O governo unificou os programas de transferência de renda, com a justificativa de ampliação de recursos, aumento do valor do benefício e melhor atendimento em um cadastro único, articulando programas nacionais, estaduais e municipais para construir uma Política Nacional de Transferência de Renda.

Nos anos seguintes, entre 2005 e 2006, houve a assinatura de termos de adesão ao CadÚnico por todos os municípios brasileiros e a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), instrumento que mensura a gestão do município e ao qual está associada a transferência mensal de recursos financeiros para apoio

à gestão e facilitando o acompanhamento das condicionalidades. Foi também um período de significativa expansão do número de famílias atendidas pelo programa, possibilitada não só pela existência de uma ampla rede de pagamentos, operada pela Caixa Econômica Federal, mas também pela evolução na qualidade e cobertura do CadÚnico:

Com a articulação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e os municípios, o percentual de cadastros válidos no CadÚnico saltou de 31% para 92% entre março de 2005 e outubro de 2006 (BRASIL, 2006).

Ainda em 2006, o programa atingiu sua meta inicial de atendimento, de cerca de 11 milhões de famílias beneficiárias. Dois anos depois, as regras do

Programa ainda mudaram, possibilitando a variação da renda familiar per capita acima do critério de elegibilidade (dentro de um período de dois anos) e a criação do benefício vinculado ao adolescente, pago a famílias com membros com idade entre 16 e 17 anos. Data também deste período, o início dos procedimentos periódicos de averiguação de inconsistências cadastrais com base em cruzamentos do CadÚnico com outros registros administrativos do governo federal.

O IBGE em 2008 pesquisou o perfil do conjunto dos beneficiários do programa Bolsa Família e constatou que, de modo geral é de pessoas que trabalham em empregos precários no setor informal da economia, recebendo renda insuficiente para satisfazer necessidades básicas. O complemento de renda representado pelos benefícios é, pois, essencial para o alívio das várias privações. (KERSTENETZKY, 2009).

Vários autores têm apontado os impactos positivos do Programa Bolsa Família na vida de milhões de brasileiros que saíram da extrema pobreza e passaram a ter uma renda mínima e, com isso, passam a ter acesso a alguns bens de consumo.

Porém, têm-se autores com uma análise mais ampla e crítica ao Programa, que será analisado.

Assim, Soares (2006) afirma que não se pode negar a ajuda que o Programa tem concedido às famílias brasileiras que se encontram em situação de extrema pobreza:

A única renda cuja concentração muda de forma significativa de 1999 a 2004 é a de juros, dividendos e Bolsa Família. A evolução

de uma renda tão concentrada quanto “aluguéis e doações” para uma renda quase tão desconcentrada quanto “pensões e aposentadorias indexadas ao salário mínimo” mostra caminho de um extremo ao outro. Ou seja, a contribuição desta renda deve ser importante para explicar a queda na desigualdade. (SOARES, 2006, p. 21).

Os dados divulgados mostram que o Brasil reduziu a miséria e a fome nos últimos anos. Mas, é preciso aprofundar a discussão sobre o Programa Bolsa família para compreender o que ele significa no conjunto maior das políticas sociais brasileiras, e mais: quais os impactos nas mudanças econômicas e políticas que venham a favorecer os trabalhadores e as camadas mais pobres da população brasileira.

A partir dessas afirmações, não é difícil levantar questões sobre o Programa e sobre as políticas sociais em si. O objetivo do Programa Bolsa Família de tornar os beneficiários autônomos, visando o desenvolvimento social, tem sido alcançado? Qual o impacto de um programa de políticas sociais focalizado?

### **As contradições do Programa Bolsa Família**

Segundo Sader (2013) não se pode negar que o Brasil mudou – e mudou para melhor – nesses dez anos, e recordar com precisão o que era o país antes de janeiro de 2003 é um exercício necessário:

A década que teve fim em 2002 combinou várias formas de retrocesso. Entre elas, a prioridade do ajuste fiscal, as correspondentes quebras da economia e as cartas de intenção do FMI, que desembocaram na profunda e prolongada recessão que o governo Lula herdou. Na estrutura social, o desemprego, a precarização das relações de trabalho, a exclusão social e o aumento da desigualdade deram a tônica. Já a política foi reduzida a complemento da ditadura da economia, assim como o Estado foi reduzido a Estado mínimo, com a centralidade do mercado. No plano internacional, viu-se a subordinação absoluta aos desígnios da política externa dos Estados Unidos. Na cultura, o Estado renunciou ao seu fomento e promoveu a mercantilização. (SADER, p. 21, 2013)

Pode-se dizer que o governo do presidente Lula iniciou-se com um grande diálogo com movimentos sociais e sindicatos. Porém, isso não significaria que seria um governo revolucionário e transformador do sistema. Ou seja, esta nova forma de gerir o Estado que convocou a sociedade civil a participar e ser parceira

nas políticas sociais acabou por não ser muito positiva para os trabalhadores, mas fortaleceu a visão de que o governo estaria ao lado destes. Assim a idéia foi de substituir o universalismo do Estado de bem-estar pela concentração dos gastos públicos na população de baixa renda. Substitui-se, então, a política de “dar tudo a todos”, e adotou-se a de “dar mais a quem tem menos”. (JOHNSON, 2004).

O que podemos refletir é que o governo Lula inicia um termo que Francisco de Oliveira (2010) chama de uma “hegemonia às avessas” típica da era da globalização:

A África do Sul provavelmente anunciou essa hegemonia às avessas: enquanto as classes dominadas tomam a “direção moral” da sociedade, a dominação burguesa se faz mais descarada. As classes dominadas no país, que se confundem com a população negra, derrotaram o apartheid, um dos regimes mais nefastos do século XX, mesmo levando em conta que o século passado conheceu o nazifascismo e o arquipélago gulag. E, no entanto, o governo sul-africano oriundo da queda do apartheid rendeu-se ao neoliberalismo. As favelas de Johannesburgo não deixam lugar a dúvidas. Assim, a liquidação do apartheid mantém o mito da capacidade popular para vencer seu temível adversário, enquanto legitima a desenfreada exploração pelo capitalismo mais impiedoso.(OLIVEIRA, p.24, 2010)

Ao se estabelecer uma hegemonia o termo “força” desaparece e dá-se a ideia de que naturalidade ao pensamento hegemônico. Mas no caso da hegemonia às avessas, o consentimento se transforma em seu avesso: não são mais os dominados (proletários) que consentem em sua própria exploração; são os dominantes (os capitalistas e o capital) que se permitem politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista. Cabe lembrar ainda que hegemonia é consenso, e não coerção (força). Existe hegemonia quando indivíduos e grupos sociais aderem consensualmente a certos valores. (OLIVEIRA, 2010).

Ainda segundo Oliveira, Lula, para manter a sociedade civil e os trabalhadores sob seu controle, o presidente nomeou como ministros do Trabalho ex-sindicalistas influentes. Outros sindicalistas foram colocados à frente dos poderosos fundos de pensão das estatais. Os movimentos sociais praticamente desapareceram da agenda política. Mesmo o MST tornou-se dependente do governo, que financia o assentamento das famílias no programa de reforma agrária. Assim, temos a falsa ideia que os dominados dominam, pois fornecem a “direção moral” e, fisicamente até, estão à testa de organizações do Estado, de modo direto ou indireto, e das grandes empresas estatais:

Parece que eles são os próprios capitalistas, pois os grandes fundos de pensão das estatais são o coração do novo sistema financeiro brasileiro e financiam pesadamente a dívida interna pública. Parece que eles comandam a política, pois dispõem de poderosas bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado. Parece que a economia está finalmente estabilizada, que se dispõe de uma sólida moeda e que tal façanha se deveu à política governamental, principalmente no primeiro mandato de Lula. (OLIVEIRA, 2010)

Pode-se dizer então, que essa “hegemonia às avessas” iniciada no governo Lula, deu um caráter de esquerda e de revolução a qualquer ação governamental.

Sobre o Programa Bolsa Família, baseado na ideia neoliberal de focalização ele realça a ideia de “dar pouco a quem tem pouco” ou “devolver pouco àqueles de quem os governos neoliberais tiram mais” e restringe o benefício ao dinheiro, não focando em políticas básicas universais como saúde pública e educação, transformando-se assim em uma proposta de distribuição de renda e não de combate efetivo à pobreza. (SCHEEFFER, 2007)

Ora, os neoliberais pleiteiam a focalização da oferta dos serviços públicos mínimos e reduzidos na população de baixa renda, mas não dizem nada sobre a necessidade, para que haja redistribuição efetiva, da focalização da cobrança de impostos que financiam tais serviços na minoria de renda elevada – não dizem nada sobre a necessidade de “tirar mais de quem tem mais”. (SCHEEFFER p. 27, 2007)

Kerstenetzky (2009) afirma que as políticas redistributivas de renda tendem a redistribuir menos do que políticas de renda universais porque há uma tendência de haver menos a ser redistribuído. Ou seja, o Estado prefere investir em políticas de transferências de renda focalizadas, que custam menos do que investir em

políticas universais, que todo cidadão brasileiro poderia usufruir, como um sistema de educação e saúde com alta qualidade.

O método adotado no Programa Bolsa Família é o focalizado, que atende aqueles que realmente comprovam ser pobres. A atuação “focalizada” e “emergencial” não reconhece as políticas sociais como um direito, pois as mesmas são desenhadas e formuladas para apresentar um caráter provisório e passageiro. Esse tipo de proposta tem o apoio intelectual de vários organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial, que estipula metas sociais a serem cumpridas por países que emprestam seus dinheiros. (ZIMMERMANN; SILVA, 2006).

Segundo Pereira (2006) a vinculação entre provisão mínima e necessidades básicas tem conduzido à crescente tendência de se identificar semanticamente mínimo com básico e de equipará-los no plano político decisório, o que constitui uma temeridade. Mínimo e básico, segundo a autora são conceitos diferentes. Enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal; o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e ampliados.

Analisando ainda os valores atribuídos ao Programa Bolsa Família, os gastos com juros previstos para 2005 equivaliam a 25 vezes o orçamento do Programa Bolsa Família. Outra comparação interessante: o superávit primário<sup>9</sup> acumulado de janeiro a maio de 2005 (R\$50,3 bilhões) representou mais de seis vezes o orçamento previsto para educação e mais de vinte vezes o orçamento previsto para despesas com programas de trabalho e emprego o ano todo. Os grandes bancos aumentaram seus lucros, os gastos do setor público como o pagamento dos juros da dívida atingiram ao fim do primeiro ano do Governo Lula R\$145,2 bilhões, o que correspondeu a 9,49% do PIB. Dois meses de pagamento dos juros foram equivalentes ao gasto anual com o Sistema Único de Saúde. Dez dias de juros superou as verbas anuais do Programa Bolsa Família. Em 2009, as transferências do PBF representavam 0,7% da renda total das famílias, medida pela PNAD, e 0,4% do produto interno bruto (PIB), medido pelas Contas

---

<sup>9</sup> Superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamentos de juros. (SENADO FEDERAL, 2015).

Nacionais. (SCHEEFFER, 2007). Ou seja, a renda destinada ao Programa Bolsa Família é pequena, comparada aos outros pagamentos do governo, inclusive com dívidas. Ainda se comparada aos lucros totais que se tem no país é, também, um gasto muito pequeno.

Em muitas pesquisas, temos gráficos que mostram que os impactos do Programa nas famílias beneficiadas foram positivos e de transformações. Na análise micro, isso faz sentido. Mas numa análise da totalidade os programas emergenciais de combate à pobreza, não dão conta de revelar as condições geradoras de pobreza e inverte a equação de que o desenvolvimento social decorre naturalmente do crescimento econômico, retirando a política social de sua posição tradicionalmente subordinada à política econômica. (SOARES, 2014).

As ações sociais verdadeiramente distributivas são elas mesmas garantidoras de crescimento e inclusão social. No Brasil temos o exemplo da Previdência Social. Esta é responsável pelo sustento de milhões de famílias e pela movimentação da economia de mais da metade dos municípios brasileiros. Por outro lado, para a construção de um projeto inovador a Política Social não pode ser entendida apenas na perspectiva “de geração de renda”. Ela tem que ser capaz de garantir direitos sociais, direitos humanos e de cidadania.

Assim, a exclusão social não pode ser medida apenas pela renda, a inclusão social também implica um conjunto de ações muito mais amplo do que garantir renda para consumir no “mercado”.

## **Considerações Finais**

Iniciei<sup>10</sup> esse trabalho com uma visão otimista sobre o Programa Bolsa Família. Não tinha como ser o contrário, já que venho de uma família de professores universitários, de esquerda e militantes. Desde que me entendo por gente, lembro-me das campanhas pelas eleições dos candidatos do Partido dos Trabalhadores, entre eles, as campanhas presidenciais do Lula.

---

<sup>10</sup> Peço licença à banca, mas farei as considerações finais usando a primeira pessoa do singular por considerar que é um texto que expressa minhas reflexões pessoais sobre o tema.

Em minha casa, foi comemorada a posse do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, da qual, inclusive, participei em Brasília. Olhava a esplanada forrada de camisetas, bandeiras e bonés vermelhos. Eu não entendia muito bem, mas meu padrasto chorava e nas pessoas ao redor o sentimento era o mesmo: esperança.

Entre estrelas, passeatas e bandeiras, minha superestrutura foi sendo formada sob a concepção de que o Brasil passaria por intensas transformações a partir daquele momento em que um partido comprometido com os interesses dos trabalhadores chegava ao poder.

Sendo assim, as propostas implantadas pelo governo que assumia a presidência seriam para transformar a realidade.

Nesse sentido, compreendia que os programas de transferência de renda seriam uma medida de alívio a pobreza. Afinal, para quem não tem nada (como já presenciamos em assentamentos e periferias) um pouco, faria muita diferença.

Consegui ter noção disso tudo e aprendi a teorizar esses acontecimentos no curso de Ciências Sociais. Nas disciplinas do mestrado e aqui nesse trabalho desmistifiquei, através da teoria e de muitas discussões, todo esse ideário em que fui criada. Apesar do meu padrasto ainda ser extremamente petista, minha mãe e muitos outros colegas já percebem o ideário neoliberal em que fomos sendo inseridos ao longo desses 12 anos de governo, nada transformador, e a falta de compromisso do Partido dos Trabalhadores em manter seus ideais.

Assim, ao perder o encantamento, pude fazer uma análise mais crítica aos programas de transferência de renda. Em uma sociedade capitalista, onde a exploração se faz por base do sistema, a igualdade nunca será um objetivo a ser realmente alcançado. Nesse sistema, quanto maior o grau de exploração, mais lucro será obtido por uma pequena parcela de pessoas, que dominam os meios de produção, controlam o Estado e pouco interesse tem na igualdade social. Assim, no primeiro capítulo, foi necessário discorrer sobre o que é o Estado na sociedade capitalista. Logo, pude afirmar que são as contradições de classe que constituem o Estado e estruturam sua organização. Portanto, ele atende aos interesses da classe dominante e não atua com neutralidade.

Enfim, pode-se dizer que as políticas sociais são efetuadas dentro deste Estado que atende ao interesse da classe dominante. Esta regula o Estado, com interesses burgueses. Claro, que não se pode descartar a luta de classes na conquistas de direitos sociais. A política social transita entre as duas categorias

que constituem o modo capitalista: o capital e o trabalho. Assim, ao mesmo tempo em que as políticas sociais atendem às necessidades do capital, esta deve produzir algum grau de satisfação às necessidades do trabalho. Devido às mudanças ocorridas tanto no campo social como no econômico, surgem novos desafios para o Estado, principalmente com o agravamento de problemas sociais. Desta forma, estratégias vêm sendo adotadas para atingir os segmentos mais vulneráveis da população, com a finalidade de amenizar a pobreza e a desigualdade social. (SAIBEL, 2008).

Entendo a visão otimista sobre as políticas sociais. Na atual sociedade onde o neoliberalismo massacra o direito dos trabalhadores e onde vemos tanta exploração e miséria, o mínimo de renda distribuída, passa certo ar de esperança. Aquela esperança que eu vi nos olhares de milhares de pessoas em 1º de janeiro de 2003.

Além do mais, a falta de renda não é marcada apenas pela incapacidade de consumir bens básicos. Ela é mais séria, pois, cria estratégias de sobrevivência que agridem a dignidade e os direitos de milhares de cidadãos que vivem em condições de extrema miséria.

Após todas essas leituras e discussões, me senti saindo da caverna, como em Platão (2000). O sol a princípio me cegou, trouxe desconforto, mas aos poucos enxerguei que é de interesse do sistema manter a exclusão social. Quando li na dissertação do Fernando Scheffer (2007) que o Programa Bolsa Família não representa nem 1% do Produto Interno Bruto (PIB) eu tive essa comprovação. Investir em saúde e educação pública de qualidade para todos, sai muito mais caro e vai contra os princípios do capital. Ao invés disso, temos políticas mínimas e focalizadas que dão a ilusão que se pretende a igualdade em algum momento. Claro que para esse beneficiário essa ajuda faz diferença. Mas não é desse reformismo que precisamos para combater a miséria humana. Claro que essa renda mínima traz esperança. Mas não se pode acomodar e achar que esse pouco é transformação.

Numa perspectiva dialética e de contradição, onde nada é unilateral, temos como cientistas sociais, professores, militantes e cidadãos continuarmos a refletir sobre o sistema, para um dia transformá-lo. Esse processo histórico não será rápido, já que a cada um passo para frente, damos dois para trás.

Mas como disse Eduardo Galeano (1940-2015) a utopia está aí, lançada e misturada à esperança, fixa no horizonte, para não deixarmos decaminhar.

## Referências

ABREU, Alzira Alves de. "O Nacionalismo de Vargas Ontem e Hoje". In: D'Araújo, Maria Celina (org.), **As Instituições Brasileiras da Era Vargas**. Rio de Janeiro: UERJ, Fundação Getulio Vargas, 1999.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo Gentil (Org.). **Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANNI, Octávio. **A Globalização e o Retorno da Questão Nacional**. Primeira Versão nº 90, Campinas, IFCH/UNICAMP, 2000.

BENEVIDES, Claudia do Vale. **Um estado de bem estar social no Brasil?** 2011. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011. p. 1-98.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamento e história**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. Cap. 5, p. 147-191.

BOTTOMORE, Tom et al. (Ed.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988. 454 p.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Política de Saúde no Brasil**. Disponível em: <<http://webmail.profunisuam.com.br>>. Acesso em: 20 dez.2012.

BRANCO, Rodrigo Castelo. **A "Questão Social" na origem do capitalismo: pauperismo e luta operária na teoria social de Marx e Engels**. Rio de Janeiro: UFRJ, Escola de Serviço Social, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989. 318 p.

CORTEZ, Rafael de Paula Santos. Globalização e proteção social nos países desenvolvidos: uma análise da literatura. **Revista de Sociologia e Política**. Paraná. N. 31, 2008, pp. 161-176.

DUARTE, Adriana Maria Cancellata. **Estado, políticas sociais e recomposição de hegemonia: O caso da previdência social**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 1-274.

DRAIBE, Sônia. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. In: Cadernos de Pesquisa, n.8. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, UNICAMP. Campinas, 1993.

\_\_\_\_\_. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Soc.**: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 15, n. 2, p.63-101, nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Estados de Bem-Estar **Social** e estratégias de desenvolvimento na América Latina:Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n. 27, p.220-254, 2011.

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. São Paulo. Lua Nova, CEDEC, n. 24, 1990.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3ed. São Paulo: Centauro, 2006. p. 1-143.

FAISTING, André Luiz. **Notas de Aula da Disciplina Sociologia Clássica** – Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados, 04/06/2013.

FALLEIROS, Ialê; PRONKO, Marcela Alejandra; OLIVEIRA, Maria Teresa Cavalcanti de. Fundamentos históricos da formação atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lucia Maria Wanderley. **Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010. Cap. 4, p. 39-95.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças: a história das políticas Sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, Instituto Interamericano Del Niño, 1995.

FIORI, J.L. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis: Rev. Saúde Pública**, Rio de Janeiro. p. 129-147, 1997.

GOMES, Cristina. **Revolução Francesa**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/revolucao-francesa/>>. Acesso em: 03. jun. 2012.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. UFBA: 2006.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.p.3-102.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 357-78, 2011.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995. p. 1-598.

JOHNSON, G. A. **As diretrizes das políticas sociais sob o processo de recolonização da América Latina**. Itajaí, Caderno de Pesquisa do PMGPP, n.8, 2004.

KERSTENETZKY, Celia. Textos para discussão: **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Niterói: UFF, 2005. v. 26, n. 4, out/ dez. 2006.

\_\_\_\_\_ Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, 2009, pp. 53 a 83.

\_\_\_\_\_ Welfare State e Desenvolvimento. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.54, no1, 2011, p.129 a 156.

\_\_\_\_\_ **O Estado de Bem Estar Social na Idade da razão: A reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

KEYNES, John Maynard. *O fim do "laissez-faire"*. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.) **Keynes (Economia)**. São Paulo: Ática, 1983, pp. 106-126.

LENIN, Vladimir Ilitch . **O Estado e a Revolução**. (ed?)São Paulo: Hucitec: 1983. p. 1-78.

LESSA, Claudio Sérgio. **O que é, mesmo, o Estado de Bem-Estar?** No prelo; 2011.

LOUREIRO, André Oliveira Ferreira. SULIANO, Daniel Cirilo. **As principais linhas de pobreza utilizadas no brasil**. INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ: 2009.

LOUREIRO, A.O.F.; SULIANO, C.D. **As Principais Linhas de Pobreza Utilizadas no Brasil**. Nota Técnica N°38, 2009.

LUXEMBRUGO, Rosa. **Reforma ou Revolução**. Militant Publications: Londres, 1986.

MARX, Karl. O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte. In: Os pensadores. **Manuscritos econômicos e filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. p. 329-404.

\_\_\_\_\_ **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus; apresentação de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005. p. 1 -176.

MEDEIROS, M. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos anos 1990**. Texto para Discussão, n. 852, IPEA, Brasília, dez. 2001

MENEGHETTI, Francis Kanashiro. O que é um ensaio-teórico?. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba , v. 15, n. 2, p. 320-332, Apr. 2011 .Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141565552011000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141565552011000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 10 de maio de 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. **Hegemonia às avessas**. In: Hegemonia às avessas. OLIVEIRA, Fransico; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). São Paulo: Boitempo, 2010.

- OFFE, C. 1984. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- PEREIRA, Potyara. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
- PLATÃO. **A República**. Tradução Carlos Alberto Nunes. Belém: EDUFPA, 2000. p.319-322.
- POULANTZAS, O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Editora Ática: São Paulo, 1989.
- SADER, Emir. **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.
- SAIBEL, RITA REGINA S. **Programas de transferência de renda: Impacto do Programa Bolsa Família em Canoinhas (SC)**. UnC: 2008.
- SAID, Edward, W. **Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente**. Trad. Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia Clássica: Durkheim, Weber e Marx**. 4. ed. Itajaí: Univali, 2002.
- SENADO FEDERAL. **Superávit Primário**. Disponível em <[www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit](http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit)>. Acessado em 15 de maio de 2015.
- SENNA, Ester. "Welfare State" e capitalismo: Os problemas da política econômica e da política social. In: SENNA, Ester (Org). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande: UFMS, 2003. P.111- 134.
- SCHEEFFER, Fernando. **Bolsa Família: Uma análise das diretrizes do programa de transferência de renda do governo brasileiro**. Itajaí: Universidade do Vale, 2007.
- SOARES, Laura Tavares. **Questões pendentes na configuração da política social: uma síntese**. Rio de Janeiro: FLACSO, 2014.
- SOARES, Sergei. Rio de Janeiro, 2006. v.8, n.1, p. 83-115. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. **Econômica**.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**, 8.ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SUPLICY, Eduardo M. **Renda de cidadania: A saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2002.
- Vanderborght, Yannick; Parijs, Philippe Van. **Renda Básica de Cidadania: Argumentos éticos e econômicos**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Luper/Ucam, 1998.

VIEIRA, Evaldo. Os direitos e a política social. In: VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social: Contratualismo e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004. Cap. 3, p. 116-125.

WEBER, Max. **Os pensadores: Max Weber**: Textos selecionados, vida e obras. 3. Ed. São Paulo: Abril, 1985. Tradução de Maurício Tratengberg.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. 2006.n.64 Concepções neoliberais nas políticas sociais brasileiras. **Revista espaço acadêmico**.