



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO E SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE BACHARELADO EM SERVIÇO SOCIAL

CARLOS GERMANO DE OLIVEIRA PINTO

ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL: Uma discussão socioeconômica e política
sobre o Estado brasileiro e o Programa Bolsa Família.

SOUSA-PB
2017

CARLOS GERMANO DE OLIVEIRA PINTO

ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL: Uma discussão socioeconômica e política sobre o Estado brasileiro e o Programa Bolsa Família.

Trabalho de conclusão de curso apresentado a coordenação do curso de Bacharelado em Serviço Social da Universidade Federal de Campina Grande – Campus Sousa – PB – como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Me. Lourdemário Ramos de Araújo.

SOUSA-PB
2017

CARLOS GERMANO DE OLIVEIRA PINTO

ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL: Uma discussão socioeconômica e política sobre o Estado brasileiro e o Programa Bolsa Família.

Trabalho de conclusão de curso apresentado a Coordenação do curso de Bacharelado em Serviço Social da Universidade Federal de Campina Grande – Campus Sousa – PB, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Data da aprovação ____/____/____.

Banca Examinadora

Prof. Me. Lourdemário Ramos de Araújo - UFCG
Orientador

Me. Marianna Andrade Tomaz - UFCG
Membro Titular Interno

Prof. Me. Epifanio Vieira Damasceno - UFCG
Membro Titular Interno

Gloria in excelsis Deo

AGRADECIMENTOS

Como já dizia o Apóstolo Paulo: Porque dEle, Por Ele e para Ele são todas as coisas (Ro 11:36). Não poderia começar sem elevar ao Senhor minha eterna gratidão, por ser Ele o emissor de toda *graça, força, estímulo, alento, sabedoria e perseverança*. Toda minha gratidão a Ti, Fonte Inesgotável de toda Sabedoria.

A minha família e de modo muito, mas muito especial, a seu Francinaldo e Dona Gerlandia pela ajuda quando já não havia mais nenhum estímulo para voltar a universidade em meio as adversidades. Obrigado por todo o amor, carinho, cuidado, preocupação, por todo o investimento, pelos puxões de orelha, pelos “agora não temos condições” e pela disponibilidade das conversas paralelas e dos risos fáceis nos descansos preocupados de meia hora na calçada ou junto as poltronas da sala.

A minha pequena Aline, que no momento certo me impulsionou a ir adiante e em certos momentos, me trouxe amor, descanso, consolo, carinho, cumplicidade, compreensão e alegria de um namoro bem infantil.

Ao meu amigo Emerson Marvin, que me mostrou um outro lado da moeda e que me escolheu a dedo para me provocar os maiores dilemas que poucos universitários poderiam ter. Meu muito obrigado a me ensinar que eu não preciso ser uma *Maria vai com as outras*.

A amada Igreja Batista Regular da Fé, que sempre levei no meu coração e foi a instituição que me fez desejar ser um apologeta.

Aos meus professores, meu muito obrigado pelo estímulo a pesquisa e por me incitar o desejo de não ser iguais a todos vocês.

Agradeço aos colegas que me acompanharam pelos percalços desses poucos e eternos períodos. De modo especial, a Núbia, Bia, Katianne, Iago, a turma do fundão, que pelas desventuras do caminho, fomos separados. Também a Simone, Estéfane e Lorena pelas loucuras e pelos papos jogados fora nos corredores da universidade.

Ao meu orientador, Mário Ramos, pela ousadia de me ter como orientado e pela disponibilidade. Pela aceitação desse desafio sem sequer hesitar e sem ao menos me conhecer. Meu muito obrigado!

A jovem Mariana, minha supervisora de estágio. Mulher que aprendi respeitar pelo seu jeito simples, divertido, autêntico e por me ensinar o que é ser profissional sem medo da realidade. Pelos conselhos, das tardes longas do estágio, pela valiosa

ajuda no tocante as literaturas e pelas orientações. Obrigado mesmo por me ensinar o verdadeiro sentido de ser plural. A Tico, pelo socorro das 11:30 h e pelos papos descontraídos no setor durante o dia.

Talvez eu peque em esquecer alguém, mas a todos aqueles que direta e indiretamente me ajudaram, sintam-se abraçados por mim.

Obrigado Senhor “porque acima dos céus se eleva a tua misericórdia, e a tua fidelidade, para além das nuvens” Sl 108:4.

RESUMO

Analisar os reflexos da política de proteção social em âmbito brasileiro, seus impactos e suas debilidades no tocante as políticas de transferência de renda, é prioritariamente a estrutura medular da nossa pesquisa. O evoluir das novas estruturas estatais que tem por finalidade equilibrar na mesma balança, demandas sociais e controle dos mercados, são pontos apontados na nossa análise, contemplando mais de perto a realidade brasileira e suas políticas de enfrentamento a pobreza. De fato, essa proposta enseja um verdadeiro debate sobre as possibilidades e os limites que a ação governamental deve ocupar na vida pública do indivíduo. No entanto, o entendimento do papel do Estado na assistência aos mais necessitados ocupa a nossa linha de análise. Ao partir, prioritariamente, da formação do Estado buscamos paulatinamente estruturar como os direitos políticos, civis, sociais etc., foram sendo conquistados a partir de cada transição das configurações estatais. Na medida do possível, desenvolvemos a importância do Estado tanto como agente civilizador, segundo aponta os contratualista, e como uma peça central no desenvolvimento político e social da humanidade. Num segundo momento, sistematizamos a importância do século XX para as conquistas dos trabalhadores. Aprofundamos a análise sobre o Estado Socialdemocrático e a construção dos arquétipos de Seguridade Social que mais tarde foram absorvidos por muitas das constituições nacionais. Apontamos sobre a gênese do *Welfare State* e os planos bismarckiano e beveridgiano, além da regulação dos mercados no pós-crise de 1929 e a dimensionalidade das políticas públicas. O terceiro e último momento dessa composição, está detidamente voltada a uma análise sobre as Políticas Públicas de Transferência de Renda no Brasil. Centra-se numa análise das primeiras experiências até a unificação do atual Bolsa Família, onde procuramos mostrar as possibilidades, os desafios, as debilidades e a dimensionalidade que o programa tem desenvolvido em termos sócio-políticos no país. Foi possível ainda considerar como a ação estatal tem se beneficiado desse populismo e quais os efeitos desse princípio para o desenvolvimento econômico e político do Brasil. Chegamos à conclusão que as políticas de transferência de renda promovem uma mudança no cenário social brasileiro, no entanto, não promovem necessariamente uma motricidade nas liberdades individuais. Para tanto, a metodologia desenvolvida constitui-se de revisão bibliográfica tanto da área das ciências sociais, políticas e também da área econômica, de caráter exploratória tendo em vista a relevância da pluralidade desenvolvida a partir do mundo acadêmico.

Palavras-Chave: Estado. Welfare State. Proteção Social. Transferência de Renda. Bolsa Família.

Abstract

The spinal structure of our research is, primarily, to analyze the effects of social protection policy in Brazil, its impacts and its weaknesses regarding income transfer policies. The evolution of the new state structures that aim to balance in the same weighing-machine, social demands and control of the markets are pointed out in our analysis, looking more closely at the Brazilian reality and its policies of coping with poverty. In fact, this proposal provokes a real debate about the possibilities and the limits that the governmental action must occupy in the public life of the individual. However, the understanding of the role of the State in assisting the most needy occupy our line of analysis. Starting, as a matter of priority, from the formation of the State, we gradually seek to structure how political, civil and social rights, etc., have been achieved through each transition of state configurations. As far as possible, we exposed the importance of the state as a civilizing agent, this is the contractualists acception, as well as a central piece in the political and social development of humanity. In a second moment, we systematized the importance of the twentieth century for the accomplishments of the working class. We deepened the analysis of the Social Democratic State and the construction of the archetypes of Social Security that were later absorbed by many of the national constitutions. We point to the genesis of the Welfare State and the Bismarckian and Beveridgian plans, besides the regulation of markets in the post-crisis of 1929 and the dimensionality of public policies. The third and last moment of this composition is closely focused on an analysis of the Public Policies of Income Transfer in Brazil. This part analyzes the first experiences until the unification of the current Bolsa Família, where we show the possibilities, the challenges, the weaknesses and the magnitude that the program has developed in socio-political terms in the country. Moreover it was possible to consider how the state action has benefited from this populism and what were the effects of this principle on the economic and political development of Brazil. We conclude that income transfer policies promote a change in the Brazilian social scene, however, do not necessarily promote a motricity in individual freedoms. Therefore, the methodology developed is a bibliographical review of both the social sciences, political and also the economic area, exploratory in view of the relevance of the plurality developed from the academic world.

Keywords: State. Welfare State. Social Protection. Transfer of Income. Bolsa Família.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- Evolução do Bolsa Família.....	50
---	-----------

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 A FORMAÇÃO DO ESTADO E A CONQUISTA DOS DIREITOS.....	15
1.1 ESTADO LIBERAL.....	19
1.2 ESTADO SOCIALDEMOCRÁTICO.....	22
1.3 ESTADO SOCIAL-LIBERAL.....	26
2. UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	28
2.1 DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
2.2 PRODUÇÃO, PROTEÇÃO SOCIAL E KEYNESIANISMO.....	29
2.3 PLANOS BISMARCKIANO E BEVERIDGIANO.....	33
3. UMA ANÁLISE SÓCIO-POLÍTICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	40
3.1 ESTADO E TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	41
3.2 A CENTRALIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.....	43
3.3 EXPERIÊNCIAS PIONEIRAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	45
3.4 A UNIFICAÇÃO E GÊNESE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	47
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS.....	56

INTRODUÇÃO

Se há algo que não devemos temer diante do que aqui será exposto é o medo de termos sido chatos. J. K. Chesterton em *Ortodoxia*, nos deu o prazer de ler as seguintes palavras: “A chatice, todavia, me livra da acusação que mais lamento: a acusação de ser superficial” (2007. p. 11). Nas entrelinhas que agora traçamos, tivemos o cuidado de expor tudo aquilo que consideramos salutar para que, não incorrêssemos numa pesquisa antidática ou apenas numa copilação tendenciosa de dados.

Compreendendo que “a ciência tem como objetivo fundamental chegar a veracidade dos fatos” (GIL, 2008. p.8), intentamos nesse trabalho analisar como a relação Estado e Política Públicas delineou a formação socioeconômica e política do Estado brasileiro. O interesse em construir tal análise, parte das aproximações que tivemos com as disciplinas de políticas sociais e economia política no decurso da graduação além da processualidade concreta vivenciada diariamente nas discussões em sala de aula.

Nossa proposta está intimamente ligada ao desenvolvimento do *Estado de Bem-Estar Social* e seus reflexos na política econômica de transferência pelo viés do Programa Bolsa Família, este é o objeto da pesquisa. O fator impelidor da nossa pesquisa, centra-se na importância da interlocução das áreas das ciências humanas e o fortalecimento da pluralidade no mundo acadêmico. Fortalecer o diálogo e a compreensão entre diferentes correntes foi o grande desafio posto a este trabalho.

A proposta medular de pesquisa que desenvolvemos foi interpretar quais os impactos, as debilidades, os desafios socioeconômicos e políticos enfrentados pelo Estado brasileiro quanto a amortecer a pobreza e miserabilidade através dos programas de transferência de renda mínima. A partir desse ponto, nos debruçamos na análise da formação do Estado moderno, as particularidades das ideias *keynesianas* no Brasil e por fim, avaliamos a aplicação dessas ideias na cena contemporânea brasileira.

Para se chegar aos resultados previstos, foi necessário toda uma metodologia a fim de alcançarmos um determinado fim. A compreensão de método está intimamente ligada ao “caminho, a forma, o modo de pensamento”. É a forma de

abordagem em nível de abstração dos fenômenos. É o conjunto de processos ou operações mentais empregados na pesquisa” (PRODANOV; FREITAS, 2013. p. 26).

Não nos delimitamos apenas a um método, *a priori* abraçamos o método dedutivo, que segundo Gil (2008. p. 9) parte do geral ao particular. Como intentamos compreender a face do Estado frente ao atendimento social, partimos dos primórdios até a atual concepção de Estado de Direito. Elencamos o método observacional já que partimos de “algo que acontece ou já aconteceu” (Gil, 2008. p. 16) face o conteúdo político dessa pesquisa.

A natureza da pesquisa do nosso trabalho é *básica*, pois objetiva gerar conhecimentos que sejam úteis para a ciência, no entanto, sem aplicação prática prevista (PRODANOV; FREITAS, 2013. p. 51), um trabalho de caráter exploratório, pois o “objetivo [é] proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato (Gil, 2008. p. 27).

Dos procedimentos técnicos, trabalhamos pelo viés bibliográfico, a partir dos livros do acervo do campus, além de sites oficiais, artigos e publicações de pesquisadores em congressos, encontros de pesquisa etc. Da abordagem do problema, temos uma pesquisa tanto quantitativa como qualitativa. Respectivamente, trabalhamos com números e dados oficiais e por outro lado, consideramos a relação dinâmica entre sujeito e o seu mundo (PRODANOV; FREITAS, 2013. p. 69-70).

Apontado o caminho que seguimos, nosso trabalho se delimita em três momentos distintos. No primeiro, construímos paulatinamente o conceito de Estado e como se deu a construção dos direitos a partir de cada momento e das lutas populares travadas na obtenção destes.

Nesse primeiro capítulo, assinalamos as particularidades, estruturas, funções, elementos constitutivos, enfim, todo o sistema complexo dessa instituição onde se desdobra as relações de poder ou a própria vida política dos indivíduos. Como um fenômeno político e também como um ente coletivo, o Estado é um paradoxo importante para a atualidade. Nele se resguarda a face jurídica que traz ordem e garante o sufrágio, mas que mal compreendido pode trazer prejuízos a uma sociedade democrática.

A perspectiva desse primeiro momento, é pontuar o Estado em sua processualidade mais humanizada e considerar o desenvolvimento das contradições que permeiam as relações desenvolvidas entre Estado e desenvolvimento humano.

O segundo capítulo, é mais particular na compreensão do Estado Socialdemocrático e as políticas de atenção social básica. A partir da crise de 1929 e do segundo pós-guerra o Estado passa a ser peça chave no papel ativo do crescimento econômico, mais especificamente, em economias desenvolvidas e também, a desempenhar um papel fundamental no tocante as políticas públicas e sociais, reconhecendo a importância da classe operária no cenário político.

Pontuamos nessa seção, a conquista histórica do reconhecimento das lutas trabalhistas e os seus direitos frente ao Estado. Não esquecemos de fazer, minimante, uma aproximação com a realidade brasileira, fazendo ligações quando achávamos possível.

O terceiro capítulo da nossa pesquisa é o mais salutar. É nele que apontamos os desdobramentos das políticas de bem-estar social em solo brasileiro. Consideramos nessa seção a centralidade dos programas de renda mínima no enfrentamento a pobreza no Brasil e como esses programas ganham contornos e dimensionalidade com o tempo.

Sinalizamos alguns conceitos fundamentais como pobreza e desigualdade, transferência de renda além de pontuarmos dados oficiais que possibilitaram o desenvolvimento e resultados aqui obtidos. E por último, destacamos o resultado, através do confronto de ideias durante sua formulação.

Enfim, desenvolvemos com rigor analítico cada parte desse trabalho, no intuito de contribuir para a pluralidade no mundo acadêmico e o fomento de novos pesquisadores na área de políticas públicas e sociais.

1 A FORMAÇÃO DO ESTADO E A CONQUISTA DOS DIREITOS

No intuito de compreendermos a relação Estado, Sociedade e Políticas Públicas, nos colocamos na busca conceitual do que é o Estado - nesse primeiro momento - em concepções distintas, a saber, o Estado liberal, social, socialdemocrático e o social-liberal. Apontarmos a importância dessa conceituação é fundamental na construção de uma metanarrativa face as novas expressões que constroem o Estado Moderno.

Sinalizamos que além do seu desenvolvimento histórico, o Estado hoje é estudado em suas particularidades, estruturas, funções, elementos constitutivos, enfim, estudado como um sistema complexo onde se desdobra as relações de poder ou da própria vida política dos indivíduos. Ora, a vida política dos indivíduos se estrutura antes mesmo do próprio Estado, voltamos até a Grécia antiga para considerarmos que, “a família foi considerada por Aristóteles como primeira forma embrionária e imperfeita da *pólis* e seu tratamento foi colocado no início da *política*” (Bobbio, 2000, p. 61).

Apesar da concepção de família em Aristóteles fazer parte da construção da sociedade, ela é apenas a parte de um todo. Em Aristóteles a *pólis* é parte integradora da sociedade política, ou seja, a família constrói junto com outras associações um tipo de contrato visando o alcance de fins de utilidade geral. Bobbio ainda expõe:

Diferentemente da família ou da sociedade senhorial, a sociedade política começa a ser entendida de modo prevalente (precedentes disto tinham também existido na idade clássica) como um produto voluntário dos indivíduos, que com um acordo recíproco decidem viver em sociedade e instituir um governo (grifos do autor) (Ibid., p. 64).

Segundo Bobbio, é a partir da sociedade política e da organização dos indivíduos em coletividade que se pretende construir ou se buscam a instituição de um contrato ou uma subordinação a um governo. É a partir da compreensão apropriada de sociedade política que entendemos este pacto firmado entre a própria sociedade tem em vista cultivar, aperfeiçoar e conservar a vida social.

Prefaciadas essas considerações, o que se deduz *a priori* é que o Estado é designado como ente coletivo para manter o bem-estar dos seus súditos, cidadãos etc., resguardando e preservando a vida e a propriedade dos mesmos.

Entendendo que o Estado tem o poder de dirigir a vida em sociedade, ele possui uma temporalidade e uma razão de ser que nos leva a uma interpretação fabulosa do Bobbio:

Uma tese recorrente percorre com extraordinária continuidade toda história do pensamento político: o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas e derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa) (Ibid., p. 73).

Em tese, a gênese desse Estado aponta ou é definida pela sociabilidade dos indivíduos em busca, a princípio, de manter-se como indivíduos civis, fugindo assim do seu estado de natureza. Além, dessa consagrada visão do surgimento do Estado, a consolidação do mesmo passa por um viés que transmita necessariamente segurança aqueles que o obedecerão.

No entanto o *dado estabilizador e legitimante* do Estado moderno, não é necessariamente a concentração de poder que ele o detém, apesar de a soberania ser o princípio fundador dessa instituição, mas a face jurídica o define e dar respaldo como uma força permanente que permitirá a sua duração e organização por um longo período. Bonavides (2010) acentua:

... [o] uso [da expressão Estado] só ficou consagrado muito tempo depois, porquanto faltava o dado estabilizador e legitimante do conceito que unicamente a face jurídica lhe havia de ministrar para associá-lo, em definitivo, à instituição nascente, ou seja, o Estado, definido já em seus elementos constitutivos e positivado num sistema de organização permanente e duradoura (grifos nossos) (p. 37).

A compreensão da consagração do Estado Moderno a partir da instituição de sua face jurídica, nos faz perceber a consolidação de um sistema “novo”, sem a subjugação política ao direito divino das monarquias ou a libertação política dos

estados absolutistas. Essa grande metamorfose, desencadeada a partir da Idade Média, aos poucos rompe com o poder das aristocracias decadentes.

O Estado Moderno não surge necessariamente sem dificuldades, ele é gradualmente construído e rubricado com sangue derivado das guilhotinas até que o povo pudesse necessariamente gozar de liberdades de um Estado constitucional. Bonavides (2010), divide a construção desse Estado em dois momentos: As Monarquias do direito divino, onde os privilégios políticos se firmavam pelo titulares da realeza, onde o Estado é uma projeção dessa soberania divina onde a burguesia ficava na tangente desse governo¹ e por outro lado, a segunda fase da construção desse Estado, passa pela contestação do absolutismo e o advento da participação política, da limitação do poder desse Estado. Segundo Pereira (2009. p.31): “O surgimento do Estado moderno implicou uma crescente separação, para cima, do Estado a partir do monarca e, para baixo, da organização do Estado a partir da sociedade civil”.

É a partir do idealismo burguês do século XVIII que a noção de homem político ganha força e forma na vida política. As constituições Francesas da Revolução, perfilhavam a construção de sociedades democráticas e de direitos fundamentais. Segundo Bonavides (2010), a criação desse primeiro Estado constitucional,

...cristaliza-se ao redor de uma noção fundamental nascida nos escombros e ruínas da sociedade feudal: a noção de *povo*, a idéia-força que há cerca de três séculos ilumina o caminho para a criação definitiva de um sistema democrático de poder, e que ao mesmo passo inspira a concretização dos direitos fundamentais de todas as dimensões (grifos do autor) (p. 40).

A construção do Estado Moderno aos poucos ganha novos contornos, ideais e atores nessa participação, porém com o passar do tempo, ideias vão se enrijecendo. Bonavides nos mostra que, é a partir da noção de povo, de homem político que o Estado Moderno ou Constitucional delinea-se a partir de cada momento histórico² e isso é resultado da participação da classe burguesa e de suas lutas e revoluções.

1 Bresser-Pereira (2009. p. 33) argumenta que: “A elite do Estado em cada modelo histórico do Estado é formada por uma burocracia endógena (administrativa, militar e religiosa) e pelos membros da classe social que detém o poder econômico na sociedade civil”.

Como sublinhamos linhas atrás, apesar da sua hegemonia, o Estado Moderno se constitui a partir de sua face legal, e se dissolve no constitucionalismo tendo em vista o valor supremo das leis e dos códigos, tangenciando as personalidades individuais que faziam arte dos indivíduos em seu estado de natureza.

Bonavides (2010), explica:

Verifica-se, portanto, que a premissa capital do Estado Moderno é a conversão do Estado absoluto em Estado constitucional; o poder já não é de pessoas, mas de leis. São as leis, e não as personalidades, que governam o ordenamento social e político. A legalidade é a máxima de valor supremo e se traduz com toda energia no texto dos Códigos e das Constituições (p. 43).

A argumentação em tela é verificável a partir de Estados Constitucionais ou Republicanos que desenvolve a prática democrática de eleições diretas, no intuito de promover em seu parlamentarismo, o poder da legislatura entre os representantes diretos da população. É através das leis desenvolvidas por esses atores que a sociedade é gerida, direcionada e que a partir delas, o Estado mostra a sua força organizativa, gerencial, opressiva etc.

A partir do desenvolvimento jurídico, legal do Estado Constitucional que entendemos o quilate da expressão *contrato social*. Essa face legal que o Estado desenvolveu a partir da sujeição dos indivíduos e a criação das próprias leis e códigos junto com esse *zoon politikon*³, expressa a síntese das liberdades individuais na organização política, restituindo em certo grau, os direitos até então subjugados ao Estado na formulação das leis que irão gerir e impedir esse indivíduo ao estado de natureza.

Esse processo se sustenta pelo desenvolvimento da política, que é produto do compromisso democrático de um para com todos. Pereira (2009. p. 29), argumenta que: “a política é a arte de alcançar a legitimidade e dirigir o Estado, seja

2 Bonavides (2010), expõe que o Estado constitucional toma três modalidades distintas, porém essenciais que são: o Estado constitucional da separação dos poderes (Liberal), Estado constitucional dos direitos fundamentais (Social) e o Estado constitucional da Democracia participativa (Democrático-Participativo).

3 Expressão aristotélica (Animal Político) usada para descrever a interação política dos indivíduos na cidade-Estado (*pólis*) e seu modo de organização social. Segundo Ribeiro (2000. p. 57): “Para Aristóteles, o homem naturalmente vive em sociedade, e só desenvolve todas as suas potencialidades dentro do Estado”.

através da negociação e da discussão, seja através do compromisso e da persuasão, mais do que pela simples força”.

Entendendo que o processo histórico se desenvolve a partir da interação entre Estado e economia, nos deslocamos para apreender sócio-politicamente o desenvolvimento que alcançou o Estado pelo passar dos séculos. É importante assimilarmos esse fato, pois foi a partir da relação entre Estado e mercado e as revoluções, que o Estado vai ganhando novos contornos, e aí destacamos a transição respectiva do Estado Absoluto para o liberal, para a socialdemocracia e o social-liberal também entendido como republicano, que em cada transição assegura direitos inalienáveis aos cidadãos.

No século XVIII, a revolução liberal definiu os direitos civis; no início do século XX, uma revolução democrática afirmou os direitos políticos; na primeira parte do século XX, uma revolução social incluiu os direitos sociais entre os direitos de cidadania; e, no último quarto do século, uma revolução republicana começou a definir e a fazer valer os direitos republicanos, enquanto a participação política dos cidadãos, seja individualmente, seja organizados em uma sociedade civil, deu conteúdo a um novo republicanismo (Pereira, 2009. p. 31).

Partindo desse esboço entre revoluções e a instituição dos estados e seus direitos, é necessário aprofundar o nosso entendimento sobre Estado Liberal, Estado Social e Estado Republicano.

1.1 Estado Liberal

O século XVIII foi decisivamente marcante para muitas democracias atualmente constituídas. Um período de grande participação popular - para sermos mais exatos - um período de efervescência política em busca dos direitos civis pela Revolução Francesa. Foi necessariamente a conquista do *Estado de Direito* que garantiu os direitos à vida, à propriedade e a liberdade, contando inicialmente com uma democracia débil, que não permitia mulheres nem pobres o direito de voto.

Apesar de sua inicial dificuldade, constatamos que o Estado Liberal traça um sistema político que aos poucos busca assegurar a vida e a propriedade e juntamente com isso, a afirmação ainda de uma democracia elitista e liberal. Apesar

de garantir o estado de direito, o Estado liberal ainda permanece em um regime político autoritário.

A constatação desse fato encontra-se atribuída pela transição do Estado Absoluto para o Estado Liberal que ainda deixa seus efeitos residuais, importando lembrar que a transição de estado para estado é uma progressão acumulativa de certos direitos e a derrocada de velhos dogmas.

Para que tenhamos ciência da gênese do Estado Liberal e alguns dos seus fundamentos, precisamos entender que o Estado liberal em certa medida herdou alguns aspectos do absolutismo. É necessariamente na tradição contratualista que encontramos os princípios de um Estado soberano, um *Deus Mortal*, nas palavras de Hobbes. É no contrato hobbesiano que encontramos a ideia de um Estado de poder ilimitado e que não deveria ser contestado, já que para manter a civilidade e preservar a vida, os indivíduos coletivamente cediam suas vontades e paixões ao controle desse Estado. Hobbes citado por Ribeiro (2000. p. 62) diz:

... um pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: *Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações.* Feito isso, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim *civitas*. É esta a geração daquele grande *Leviatã*, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele *Deus Mortal*, ao qual devemos, abaixo do *Deus Imortal*, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros.

Segundo Hobbes, o Estado comunga em si todos os interesses da multidão, que coletivamente entregam ao Estado sua liberdade, e essa instituição passa a ser portadora de toda a soberania e todo o restante que não seja o Estado, está necessariamente subjugada a serem súditos. No entanto, o contrato estaria fadado ao fracasso quando a partir de determinado momento o Estado deixasse de proteger a vida dos seus súditos, ou seja, o indivíduo não era mais obrigado a sujeitar-se a soberania do *Leviatã*.

O homem hobbesiano preza por defender a sua honra, um homem que vive na imaginação e o estado de natureza é uma condição de guerra, pois cada homem se imagina detentor de poder, ou perseguido ou traído e é por isso que é necessário

um Estado dotado de espada, para levar, com sua face jurídica, os homens a se respeitarem entre si (Ribeiro, 2000. p. 59-61).

Esse Estado desenhado por Hobbes ocupou por um grande período o que conhecemos por período feudal. Depois dos tempos áureos do absolutismo de Luís XIV na França, o Estado Absolutista viu suas bases ruírem após a Revolução Francesa. Foi a partir da Revolução Francesa que o Homem decreta novos rumos tanto do seu presente, como para o seu futuro enquanto civilização. Bonavides (1996, p.30) afirma:

... tornou-se a Revolução do século XVIII gênero de importantíssima renovações institucionais, na medida em que içou, a favor do Homem, a tríade da liberdade, igualdade e fraternidade, decretando com seus rumos, o presente e o futuro da civilização.

A grande premissa idealizada pela Revolução Francesa e o Estado Liberal foi a universalização dos princípios políticos. O fato é que a liberdade⁴ agora era a palavra de ordem e o homem-súdito vê-se sucumbir pelo homem-cidadão.

A concepção liberal de Estado, a partir da Revolução Francesa, é de que o Estado deve ter seus *freios e contrapesos* a partir do conjunto de leis e códigos instituídos pelo próprio *contrato*. O que nos chama atenção é que segundo Rothbard (2012), o Estado não é produto do contrato entre os indivíduos, ele nasce a partir da conquista e da exploração dos mais fortes sobre os mais vulneráveis. Ele nos define a instituição da seguinte forma:

... o estado é a organização social que visa a manter o monopólio do uso da força e da violência em uma determinada área territorial; especificamente, é a única organização da sociedade que obtém a sua receita não pela contribuição voluntária ou pelo pagamento de serviços fornecidos mas sim por meio da correção (Ibid., p. 09).

4 A concepção de liberdade da teoria liberal para a tradição inglesa proclama que o indivíduo e economia devem ser livres da intervenção estatal, já que ambas estão intimamente ligadas. Segundo Hayek (2011. p. 75): “En efecto, el principio fundamental por el que la intervención coactiva de la autoridad estatal debe limitarse a garantizar el cumplimiento de las normas generales de comportamiento priva al gobierno del poder de dirigir y controlar las actividades económicas de los individuos. Si así no fuera, lá atribución de tales facultades daría al gobierno un poder substancialmente arbitrario y discrecional que se resolvería em una limitación de aquellas libertades de elección de los objetivos individuales que todos los liberales quieren garantizar. La libertad en la ley implica la libertad económica, mientras que el control económico possibilita – en cuanto control de los medios necesario para la realización de todos los fines – la restricción de todas las libertades”.

A ponderação dos liberais encontra-se que o Estado não pode usufruir de grande liberdade dentro de uma nação justamente pelo monopólio do poder. A sua função principal deveria manter a proteção dos indivíduos e a propriedade, fazer cumprir a lei, controlar os desejos de arbitrariedade dos indivíduos e arrecadar impostos. Pereira (2006, p. 26) nos esclarece de forma mais clara:

[o] Estado Liberal do século XVIII... [era] um estado pequeno dedicado à proteção dos direitos de propriedade; um Estado que só precisava de um Parlamento para definir as leis, de um sistema jurisdicional e policial para fazer cumpri-las, de forças armadas para proteger o país do inimigo externo, e de um ministro das Finanças para arrecadar impostos.

Apesar de sua conquista no campo da democracia, o Estado Liberal governado pela burguesia revolucionária⁵, aos poucos vai desenhando um novo Estado, dando-lhe novas atribuições e corporificando uma participação popular mais efetiva nas decisões da nação.

1.2 Estado Socialdemocrático

As considerações que agora elucidamos, nos leva a entender que as transformações sociopolíticas se travam a cada momento sempre em busca de grupos ou classes que querem conquistar seus interesses ou repartir aquilo que de fato produziram. Interessante constatarmos que depois do longo período onde o Estado Liberal dominou, a social democracia lançou-se como solução e logo após foi sucumbida pelo Estado Republicano ou Liberal Social.

Mas, o que necessariamente vem a ser o Estado Socialdemocrático? Nos deteremos em explicar essa face humanizada do Estado em seu lapso histórico e como suas ideias ainda hoje são arquétipos estatais de controle econômico e até mesmo político.

Se em um dado momento do século XVIII os indivíduos buscavam seus direitos civis e políticos, o século XX foi palco de verdadeiras lutas sociais em torno

5 Marx (2003, p. 28) no *Manifesto Comunista* expõe as seguintes considerações sobre a burguesia: "Historicamente, a burguesia desempenhou um papel revolucionário. Onde quer que tenha assumido o poder, a burguesia pôs fim a todas as relações feudais, patriarcais e idílicas. Destruiu impiedosamente os vários laços feudais que ligavam o homem e seus 'superiores naturais', deixando como única forma de relação de homem a homem o laço do frio interesse, o insensível 'pagamento à vista'".

dos direitos humanos. Os esforços estavam amplamente voltados para a proteção dos direitos sociais.

O Estado socialdemocrático foi conseqüentemente resultado político da classe trabalhadora, organizada politicamente no intento de ser reconhecida no cenário social, exigindo do Estado proteção social. Pereira (Ibid., p. 81) nos apresenta:

O Estado socialdemocrático foi um produto da crescente capacidade política da classe trabalhadora e, em particular, das classes médias. Organizadas em sindicatos, e tendo por voz nos partidos políticos de centro-esquerda, elas conseguiram exigir a garantia de seus direitos sociais por meio da proteção social do Estado.

De fato, as lutas sociais representaram e ainda representam um meio de reivindicação dos trabalhadores. A busca por melhores condições ganha contorno a partir dos “megafones” dos sindicatos e dos partidos que aos poucos vão legalmente construindo uma nova forma de atenção social aos trabalhadores. Marx (2003. p. 34) afirma que:

O verdadeiro resultado de suas lutas (dos trabalhadores) não é o êxito imediato, mas a reunião cada vez mais ampla dos trabalhadores. Essa união é facilitada pelo desenvolvimento dos meios de comunicação criados pela indústria moderna, possibilitando o contato dos operários de localidades diferentes.

É fundamental considerarmos a importância da luta dos trabalhadores na conquista dos direitos sociais, pois é a partir dela que o Estado socialdemocrático, do pós II Guerra, se corporifica, intervindo nos mercados e garantindo direitos universais, tais como: saúde, educação básica, renda mínima, condições favoráveis de trabalho etc.

Nessa compreensão de direitos sociais e lutas trabalhistas, é importante ressaltarmos que o Estado socialdemocrático foi o útero e o berço do Estado de Bem-Estar ou *Welfare State*. Advindo das primeiras décadas do século XX, o Estado em tela, contribuiu decisivamente para a instituição e vitalidade de toda a atenção social desfrutada em todos os quadrantes do mundo.

Historicamente falando, o surgimento do Estado de bem-estar está intimamente ligado as crises cíclicas do capital. Diante do fim da primeira grande guerra, os Estados Unidos desfrutava um período de grande produção e exportação para os países europeus que acabara de suportar o cataclismo e a devastação que a I Guerra produzira. Com uma produção a picos elevados e uma economia fortemente valorizada, a produção norte-americana se vê em apuros após a reconstrução dos países europeus.

A superprodução e o subconsumo, gerou na bolsa de valores norte-americana a pior crise de todos os tempos, a ponto de prejudicar várias economias ao redor do mundo, inclusive o Brasil.

Foi a partir dessa análise que o grande expoente do *Welfare State*, John Maynard Keynes, interpretou a importância da intervenção estatal na economia. Para Keynes apud Corazza:

A crise que atingia o sistema significava [...], o fim de uma visão do capitalismo como um sistema harmônico e auto regulável, que tendia espontânea e automaticamente para um equilíbrio estável do pleno emprego. O capitalismo do século XIX havia se transformado num mecanismo complexo e instável de acumulação de capital, que já não possuía a capacidade de auto regulação (1985. p. 77-78).

Após a Grande Depressão de 1930, o Estado liberal-democrático entra em colapso, abrindo a viabilidade para uma intervenção ativa do Estado na economia⁶, nos direitos sociais e em um sistema de proteção social. É nesse momento que se apresenta o Estado socialdemocrático como solução.

Mas, como conceituarmos o Estado de Bem-Estar social? Segundo Santos (2005. p. 289), “o *Welfare State* é investidor econômico, em parte regulador da economia e dos conflitos sociais”. Ainda segundo Laurell citado por Santos (2005. p. 289), “Estado benfeitor que procura conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social”. Em síntese, é o Estado que se propunha a conciliar interesses em confronto e que se configurava como uma solução para a crise do capital da década de 1920 e uma solução para os avanços trabalhistas e populares.

⁶ Se por um lado o Estado socialdemocrático tinha como objetivo assegurar direitos de propriedade e contrato, por outro, teve um papel essencial na coordenação microeconômica e na estabilização macroeconômica.

Apesar das “transformações” na democracia e no poder político, o capitalismo da socialdemocracia ainda mantém as suas bases, mesmo em um período de efervescências sociais como foram as décadas de 1930 à 1960 em todos os quadrantes do globo terrestre, ou seja, o capitalismo ainda preservava a propriedade privada, a acumulação de capital, o trabalho assalariado, separação entre esfera pública e privada, porém agora se aposta numa política de reformas sociais e uma distribuição equitativa da *riqueza socialmente produzida*.

Segundo Persson (2010. p. 91), o que distingue a social democracia do modelo liberal de economia é a sua preocupação de cunho social, tendo por alvo a amortização da pobreza e da exclusão social, alicerçado num forte estado democrático. O que se compreende a partir do autor é que, essas são ideias que tem por pano de fundo o conceito de *justiça social*⁷, desenvolvida por Marx em seus escritos, porém se por um lado muda, no outro se mantém intacto a ideia de propriedade privada. Nesse ponto, é visível o deslocamento de uma política de desenvolvimento esquerdista para a conhecida e atual política centro-esquerdista.

O Estado socialdemocrático assumiu sua importância no lapso histórico do grande ciclo produtivo entre os anos de 1945 a 1975, onde o sistema de produção taylorista-fordista e as ideias keynesianas consolidaram o “capitalismo democrático”, onde o Estado regula a economia e passa a garantir os direitos políticos e sociais. Porém, o Estado em tela entra em crise devido a sua regulação excessiva na economia, prejudicando a atividade econômica; os déficits públicos alargaram-se e a poupança do Estado encontra-se no vermelho, devido a promoção do desenvolvimento ser atingido por interesses privados (PEREIRA, 2009).

É esse o ponto de encontro entre liberais e marxistas. O Estado é um mal necessário. Se por um lado ele é classista e tende a ser o “*comitê executivo da burguesia*”⁸, ele também é fundamental para manter as “*regras do jogo*”⁹ em uma sociedade. Se por um lado ele precisa existir, em ambas correntes, aos poucos ele

7 SILVA (2012., p. 172) argumenta que: “Para Karl Marx [...], o centro da luta deveria ser novas relações de produção e não de justiça distributiva, pois são as relações de produção que determinam a distribuição de renda e transformação da condição humana”

8 Para Marx (2003. p. 28): “O governo do Estado moderno é apenas um comitê para gerir os negócios de toda a burguesia”.

9 Friedman (2014. p. 17) argumenta: “A existência do mercado livre evidentemente não elimina a necessidade do governo. Ao contrário, o governo é essencial não só como fórum para determinar as ‘regras do jogo’, mas como árbitro para interpretar e aplicar as regras aprovadas. O que o mercado faz é reduzir em muito a variedade de questões a serem decididas por meios políticos, e, assim, minimizar a extensão em que o governo precisa participar diretamente do jogo”.

deve ser deslocado a funcionalidades mínimas ou essenciais como resguardar a vida, a propriedade e a nação.

1.3 Estado Social-liberal

Nessa última seção, é salutar pontuarmos que esse tipo de Estado é, talvez, o mais presente no globo terrestre. A face de um Estado que, na medida do possível, mostra-se equilibrado em manter os direitos sociais, políticos e os direitos republicanos. A gênese dos direitos republicanos e o estabelecimento da democracia como regime político fazem parte de um mesmo momento histórico, já que os ideias republicanos tiveram sua origem na República romana, enfatizando os deveres cidadãos e as virtudes cívicas.

Mas, o que são os direitos republicanos? Segundo Pereira (2009. p.127): “... direitos republicanos são o direito que todos os cidadãos têm ao uso público da *res publica* – do patrimônio público¹⁰ – inclusive fluxo de recursos envolvido nas receitas do Estado e das organizações públicas não-estatais”.

Enfatizando que Estado social-liberal é sinônimo de Estado republicano, a preocupação com a garantia de todos os direitos até agora conquistados e com a proteção da *res publica* foi uma preocupação crescente a partir do final do século XX e com o “renascimento” do ideário liberal.

A partir da crise do Estado socialdemocrático, de sua exacerbada intervenção nos mercados, e a crise fiscal do Estado e do sistema de produção em escala global, buscou-se um novo padrão que atendesse e equilibrasse a balança dos trabalhadores, do Estado e do Capital.

Mas, por que ele é social-liberal? Pereira (2009. p.148) responde: “É social porque está comprometido com os direitos sociais; é liberal porque acredita, mais fortemente do que o Estado social democrático, em liberdade individual e em coordenação do mercado”. O Estado social-liberal leva consigo a dualidade de agradar a gregos e troianos, carregando consigo a face de um Estado que se posiciona em atender ao social, mas que deve manter o funcionamento dos mercados.

10 O mesmo autor expõe a compreensão fundamental desses direitos, quais são: Patrimônio Ambiental, Patrimônio Cultural nacional e Patrimônio Econômico Público.

Após, a intervenção estatal na expansão da economia no denominado *Anos dourados*¹¹ e seu forte fluxo de atenção social, a nova face da ortodoxia liberal entra em cena para reaver o que é novamente necessário para manter a produção a todo vapor.

O novo manual liberal de economia é escrito por Hayek, em *O Caminho da Servidão*, requisitando novas formas de operacionalizar a economia para garantir o *pleno emprego*¹² e a retomada das taxas de lucro. A exposição do economista foi uma reação teórica e política as ideias intervencionistas de Lord Keynes e seu programa de Bem-Estar (ANDERSON, 1985).

Se para os liberais era preciso desmontar toda a carga de atenção ao social devido essa ideia ser onerosa ao Estado, para Marx esse tipo de Estado é absurdamente parcial, o Estado que atende os males sociais, é necessariamente um Estado que busca manter a reprodução da mão de obra e a produção capitalista. Nas *glosas críticas*, Marx (2010. p. 60) duramente expõe: “A existência do Estado e a existência da escravidão são inseparáveis”.

Segundo o Marx, a política é um jogo onde o Estado no afã por manter a sua permanência não atenta aos princípios que fundamentam os males sociais, ou até mesmo, a sua própria existência como Estado.

Quanto mais poderoso é o Estado e, portanto, quanto mais político é um país, tanto menos está disposto a procurar no princípio do Estado, portanto no atual ordenamento da sociedade, do qual o Estado é a expressão ativa, autoconsciente e oficial, o fundamento dos males sociais e a compreender-lhes o princípio geral. O intelecto político é político exatamente na medida em que pensa dentro dos limites da política. Quanto mais agudo ele é, quanto mais vivo, tanto menos é capaz de compreender os males sociais (Id., Ibid. p. 62).

Para tanto, a concepção marxiana de extinção das contradições entre interesses antagônicos numa sociedade, seria a transformação radical da sociedade

11 Segundo Netto e Braz (2012, p. 225): “os ‘anos dourados’ expressam exatamente esta *onda longa de expansão econômica* (que não foi a primeira a registrar-se na história do capitalismo), durante a qual crescimento econômico e taxas de lucro mantiveram-se ascendentes entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a segunda metade dos anos sessenta” [grifo do autor].

12 Segundo Mises (2009, p. 73-74): “Esta expressão relaciona-se com o mercado desobstruído, não manipulado pelos sindicatos ou pelo governo. Nesse mercado, os padrões salariais para cada tipo de trabalho tende a atingir um nível tal que é possível, a todos os que desejam emprego, obtê-lo. Por outro lado, todo empregador terá, então, condições de contratar tantos trabalhadores quantos lhes forem necessários. Se ocorrer um aumento da demanda de mão-de-obra, o padrão salarial tenderá a cair. O único método que permite a instauração de uma situação de ‘pleno emprego’ é a preservação de um mercado de trabalho livre de empecilhos”.

civil dissipando as classes sociais onde o Estado teria sua extinção da decorrência natural desse processo político.

Porém, se o Estado social-liberal se lança como uma alternativa entre ambas as concepções, faz-se necessário nesse Estado constitucional a preservação do Estado de direito¹³. Nesse interim, destacamos que o Estado Moderno é soberano justamente por seu aparato legal, ou seja, sua soberania está diretamente ligada a soberania constitucional, a forma mais reverente da vontade popular expressa na Lei.

2. UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Apesar das grandes transformações ocorridas entre os séculos XVII e XIX no campo das conquistas dos direitos dos homens e, entre elas, a conquista dos direitos sociais, é importante pontuarmos que os modernos sistemas de proteção social, de caráter público, são de origem recente. Mais especificamente, podemos sinalizar que a aurora das políticas públicas e sociais é datada do período pós crise de 1929 e do chamado “*Anos Gloriosos*” ou “*Anos Dourados*” do capitalismo¹⁴.

2.1 DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

A conquista dos direitos sociais foi produto da mobilização política da sociedade buscando intervenção do Estado, frente os efeitos perniciosos da *questão social*¹⁵. Mais profundamente, o reconhecimento dos *Direitos do Homem* tem como alvo duas premissas: impedir os efeitos maléficos dos poderes constituídos e, por outro lado, obter desses poderes seus benefícios.

Segundo Bobbio citado por Vieira (2009. p. 14):

13 Segundo Bonavides (2010. p. 45): “Se não garantir nem concretizar a liberdade, se não limitar o poder dos governantes, se não fizer da moralidade administrativa artigo de fé e fé pública, ou princípio de governo, se não elevar os direitos fundamentais ao patamar de conquista inviolável da cidadania, não será Estado de Direito”.

14

15 Como pontua Iamamoto (2009. p. 77): “A *questão social* não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo o seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado”.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem representa a manifestação da única prova através do qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca de sua validade [...]. Trata-se, certamente, de um fundamento histórico e, - como tal, não absoluto: mas esse fundamento histórico do consenso é o único que pode ser factualmente comprovado.

O que nos chama a atenção é que a apreensão de Bobbio quanto aos direitos conquistados e, universalmente declarados, é que, eles se afirmam num tipo de *contrato social* que tem por finalidade manter a ponderação quanto a efetivação e a guarda de uma consciência histórica que foi paulatinamente sendo construída. No entanto, Bobbio não desejou tornar absolutos os Direitos do Homem, segundo Vieira (Ibid., p 16):

Segundo o pensamento de Norberto Bobbio, os direitos naturais são históricos, revelam progresso histórico, originam-se com o moderno individualismo filosófico e possuem universalidade, mas não possuem 'fundamento absoluto', seus fundamentos consistem em determinados fatos. Por conseguinte, a essência histórica dos direitos naturais está nos fatos históricos em progressão, por meio de fases ou de gerações. Só tais fatos históricos comprovam o que ele chama de 'fundamento histórico do consenso', que universaliza os 'Direitos do Homem'.

Compreendidos os direitos humanos a partir de um consenso histórico, a universalização dos direitos humanos e sociais não envolve apenas uma garantia subjetiva da reprodução humana. É fato que, o século XX foi palco do maior crescimento industrial e econômico em nível planetário, em contrapartida, foi também onde intensificaram-se os desníveis sociais após a reestruturação do capital.

2.2 PRODUÇÃO, PROTEÇÃO SOCIAL E KEYNESIANISMO

É fundamental apreendermos que foi a partir do crescimento econômico da década de 1940 que encontramos as várias composições dos sistemas de proteção social, políticas essas de fundo *keynesianas*. Mas, o que configura um sistema de proteção social. Boschetti (2012. p. 756) responde:

O que o configura é o conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por

meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação.

A compreensão da autora é contemplativa das várias formas de desenvolvimento humano, mas não apenas isso. O conjunto dessas políticas tem também um caráter imprescindível para o desenvolvimento econômico e até mesmo, uma forma de legitimar o funcionamento do mercado e dos meios de produção capitalista. Ainda em suas palavras:

Por um lado, elas contribuem enormemente na criação de empregos, ao instituir bens e equipamentos públicos, como hospitais, escolas, moradias, centros de assistência social, instituições de administração e gestão das políticas sociais. Por outro, contribuem no aumento do consumo, pois liberam parte dos rendimentos antes destinados aos gastos com saúde e educação, e ativam o gasto com aquisição de mercadorias. Também sustentam o consumo daqueles que não podem trabalhar (em decorrência da idade, desemprego, doença) por meio de prestações monetárias, ditas de substituição ou complementação de renda (aposentadorias, pensões, auxílios e programas de renda mínima) (BOSCHETTI, 2012. p. 757).

É importante sinalizarmos que, todo esse aparato de políticas sociais fora timidamente difundido, a partir do período que compreende as décadas de 1940 a 1970 sob o forte crescimento de produção fordista-keynesiano nos países europeus. Pereira (2009. 96) sinaliza:

Como a depressão dos anos 1930 tornou claro que os mercados eram incapazes de assegurar a estabilidade econômica e o pleno emprego, a política macroeconômica keynesiana surgiu juntamente com as instituições de Estado necessárias para implementá-la.

O Estado passa a ser peça chave no papel ativo do crescimento econômico, mais especificamente, em economias desenvolvidas e também, a desempenhar um papel fundamental no tocante as políticas públicas e sociais, reconhecendo a importância da classe operária no cenário político.

Mas, o que podemos compreender sobre políticas públicas e políticas sociais? Segundo Di Giovanni (2008. Online):

... políticas públicas: são intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações problemáticas, que sejam

socialmente relevantes [...] constitui-se numa modalidade particular de intervenção estatal, fundada, de um lado, num acervo de conhecimentos técnicos sobre a realidade social e, de outro, num conjunto de formas variadas de interação com a sociedade.

As políticas públicas compreendem uma intervenção planejada frente a capacidade de gestão do Estado, sua legitimidade enquanto órgão administrador da estrutura republicana, além de cumprir um propósito final, resolver as situações problemáticas que tenham relevância para a sociedade. Constitui-se como uma forma de interação entre sociedade e Estado e mais ainda, de forma específica, as políticas públicas se configuram como uma forma peculiar de poder da sociedade frente ao Estado, em caráter democrático.

O desdobramento da questão social é também a questão da formação da classe operária e de sua entrada no cenário político, da necessidade de seu reconhecimento pelo Estado e, portanto, da implementação de políticas que de alguma forma levem em consideração seus interesses (Iamamoto, 2009. p. 126)

Na contemporaneidade, a maior parte dos Estados-nação tem em suas constituições, sistemas de políticas públicas, uns mais abrangentes, outras nem tanto, mas, a maior parte das economias capitalistas desenvolveram seus sistemas de seguridade social. Segundo Di Giovanni (2009. p.10), quatro fatores históricos são marcantes nesse processo. Um fator de natureza *macroeconômica*; um fator de natureza *geopolítica*; um fator de natureza *política*; um fator de natureza *cultural e sociológica*.

Analisando o fator de natureza macroeconômica, o autor pontua que, após a Segunda Guerra Mundial, houve um certo desconforto e descrédito quanto ao livre jogo das forças de mercado no tocante a paz, a prosperidade e ao bem-estar. Fazia-se necessário, a adoção de um Estado mais interventor nas políticas econômicas, e que, ao mesmo tempo, adotasse e institucionalizasse um sistema de proteção social – de bens e serviços - de aspecto coletivo.

O fator geopolítico é aprofundado tendo como palco os países europeus que viveram uma forte tensão geopolítica entre os mundos socialistas e capitalistas. De fato, a Europa fora o berço dos partidos de inspiração comunistas e, do ponto de vista dominante, era necessário combater a disseminação de uma organização político-social alternativa. Aponta Di Giovanni (Ibid., p. 12):

Vislumbrou-se, assim, a necessidade de que fossem estabelecidos novos princípios e novos pactos nas relações entre capital e trabalho. A oferta de serviços na área social, mesmo assumindo feições diversas em cada situação particular, foi ampliada, e a crescente presença do Estado nesse campo de atividade, estabeleceu a base para a constituição dos modernos sistemas de proteção social, dos quais os casos mais conspícuos foram os Welfare States europeus.

Essa construção não se deu fora do tempo e muito menos do espaço, logo o autor ainda aponta para mais um fator interessante, o de natureza política. De fato, o século XX foi muito pródigo na consolidação das democracias ocidentais. A participação política fora atenuada em diversos campos, produzindo concepções alargadas sobre o Estado.

Segundo o autor, esse passa a ser verdadeiramente democrático quando, além de garantir os *mecanismos clássicos de representação*, revela sua forte capacidade em atender as demandas advindas da sociedade. E isso não é produto do acaso, é fruto da crescente capacidade política da sociedade, o ponto seguinte complementa essa ideia.

O fator de natureza cultural e sociológica abarca uma ideia muito mais empírica do que se constata da consolidação dos direitos de cidadania. A consolidação dos direitos sociais a partir dessa análise, aponta para a legitimidade que o Estado passa a ter em atender a sociedade a partir do binômio *direito/demanda* dos atores sociais. Aponta Di Giovanni (Ibid., 15):

Não podemos esquecer que, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, processos extremamente impactantes ocorreram nas sociedades ocidentais: uma significativa transformação demográfica, um expressivo processo de urbanização, uma forte expansão e grandes transformações tecnológicas no campo das comunicações, redefinições e expansão dos sistemas educacionais, secularização crescente da vida coletiva e, sobretudo, uma verdadeira revolução no modo de vida, que muitos autores já descreveram como a constituição da “sociedade de consumo de massas.

Todo esse arcabouço descrito acima, contribuiu para que o Estado fosse, aos poucos, atentando para os processos decisórios que a sociedade de modo mais técnico e específico, passara a desenvolver no tocante as demandas advindas do novo século.

2.3 PLANOS BISMARCKIANO E BEVERIDGIANO

O século XX registrou a participação mais efetiva do Estado, ou o que historicamente definimos, a gênese do Estado Socialdemocrata na Europa e que posteriormente é colocado como arquétipo de um moderno sistema de proteção social. Di Giovanni (2017, online) esclarece:

No início do século XX, quase todos os países europeus capitalistas já dispunham de um sistema de proteção que visava trabalhadores (e, eventualmente, suas famílias) e que oferecia vários programas de benefícios. Era o momento em que se registrava um novo e definitivo modo de participação do Estado na proteção social: de um conjunto de medidas pontuais, isoladas e eventuais para uma participação organicamente definida, regida por normas nacionais, com formas de financiamento sustentáveis e – o que é mais importante – sem comportar qualquer forma de discriminação política ou social.

Todo esse sistema de seguridade social, foi mormente, designado de modelo bismarckiano, modelo esse instituído na Alemanha entre os anos de 1883 e 1889, e tinha como proposta, a atenção aos trabalhadores assalariados e seus dependentes, mediante contribuição prévia e de retorno proporcional das contribuições, atendendo assim aos trabalhadores nos casos de: seguro saúde, seguro acidente de trabalho, aposentadoria por invalidez ou velhice. Silva (2012. p.127) sinaliza:

O sistema alemão passou a ser reconhecido como modelo bismarckiano, por ter sido estruturado sob comando do chanceler Otto Von (sic) Bismarck. Diante das pressões dos sindicatos e do partido da social-democracia, que ganhavam peso e expressão política na Alemanha naquele período, o sistema alemão incorporou reivindicações dos trabalhadores por proteção social, na perspectiva de transformá-la em meios de subordiná-la e de conter o avanço de suas lutas.

Estruturalmente, o sistema bismarckiano estava voltado a manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social, decorrentes das suas atividades laborativas. O seu *feedback* aos trabalhadores contribuintes e seus dependentes, estava centralizado nas prestações monetárias e os serviços de saúde na forma

proporcional das contribuições tornando-se assim um sistema distinto do plano beveridgiano.

O Plano Beveridge, foi também um sistema de proteção social que obteve grande êxito na sua implementação na Inglaterra nos anos de 1940. Tinha como meta principal o *enfrentamento à pobreza* dentro dos princípios de *generalidade e universalidade*. Como aponta Silva (Ibid., p. 127):

De modo sintético, é possível dizer que o Plano Beveridge de seguridade social constituiu uma reorganização e recomposição de medidas dispersas de proteção social já existentes na Inglaterra, acrescidas de outras direcionadas para a ampliação e consolidação dos planos de seguro social (seguro social básico e universal e seguros complementares) e da uniformização de benefícios, além da criação de novos auxílios. Os novos benefícios criados foram o seguro acidente de trabalho, o abono (ou salário) família e o seguro desemprego. Os auxílios sociais criados foram: auxílio funeral, auxílio maternidade, abono nupcial para as esposas abandonadas, assistência às donas de casa enfermas e auxílio-treinamento para os que trabalhavam por conta própria.

O que se considera consenso no Plano Beveridge, é que sua lógica não está limitada a contribuintes ou trabalhadores. Pelo contrário, é um tipo universal de atendimento aos efeitos deletérios da questão social muito parecido com o que entendemos no Brasil por Assistência Social.

Seu financiamento se dava a partir de três fatores: os impostos fiscais arrecadados pelo Tesouro, as contribuições diretas dos trabalhadores em regime de asseguramento pelos planos específicos de seguro e dos empregadores mediante contato de trabalho. Segundo as considerações de Boschetti (2012. p. 760):

Assim, desde sua origem até a década de 1980 prevaleceu, nos países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia), a lógica beveridgiana, com políticas públicas de educação, saúde, habitação e serviços sociais universais, e um regime nacional de prestações sociais não contributivas, de montantes elevados e equivalentes, asseguradas a todos em situações específicas: velhice, doença, desemprego, maternidade, formação/qualificação profissional,

invalidez, pré-aposentadoria, acidente de trabalho e prestações

sociais familiares (montantes definidos pelo número de filhos). Todas as prestações sociais eram garantidas pelo Estado, independentemente de vínculo com trabalho e/ou prévia contribuição.

O que se torna notável em ambos os planos é que, o Estado passa a intervir mais fortemente nas relações do mercado, legitimando a compreensão de Estado democrático e de direito, alargando e legitimando a atenção a sociedade em forma de sistemas públicos universais de proteção social. No entanto, é possível ainda notar uma distinção clara entre os planos, ambos tinham abrangências diferentes, porém a presença do Estado se tornava mais relevante no tocante as políticas sociais.

Mas, o que poderíamos entender por políticas sociais? Políticas Sociais é um conjunto pormenorizado de políticas públicas, ou uma ramificação de serviços voltados à atenção no campo da proteção social. Nas palavras de Di Giovanni (2008. Online):

... entende-se por política social o conjunto das políticas públicas, voltadas para o campo da proteção social. 'Essas políticas sociais cobrem, de fato, uma vasta gama de diretivas nas quais é possível encontrar ações em matéria de previdência social, em sentido estrito, ou aquelas adotadas em favor de categorias especiais (velhos, órfãos, incapazes, etc), ou ainda as políticas que dizem respeito à habitação, educação, lazer, e assim por diante'.

Podemos também caracterizar as políticas sociais como um tipo de organização técnica e objetiva nas resoluções de problemas socialmente detectáveis. É fundamental ainda apreendermos que as políticas sociais se caracterizam também, como um tipo de transferência de renda e não está ou foi formulada como um conceito aleatório. Seu núcleo duro compreende políticas de emprego e renda, além do que no Brasil reconhecemos como um tipo de seguridade social que engloba: Previdência Social, Assistência Social, Saúde além da educação.

Mas, há de fato um grande paradoxo na institucionalização e gênese das políticas sociais. Se por um lado, elas deveriam abrandar os efeitos da *questão social*, elas também não desmercantilizam as relações sociais. Boschetti (2012. p. 758) afirma:

O reconhecimento dos direitos sociais e, sobretudo, sua universalização nos sistemas de proteção social capitalista, seja em forma de bens e serviços, seja em forma de prestações sociais monetárias, possibilitaram a melhoria das condições de vida, certa

redução das desigualdades sociais e certa socialização do fundo público, mas seguramente não desmercantilizam as relações sociais, que continuam regidas pelas relações capitalistas fundadas na socialização da produção e apropriação privada de seus resultados.

O reconhecimento dos direitos sociais é, de fato, a possibilidade da melhoria das condições de vida, mas, não quer dizer que políticas públicas e sociais possam refletir diretamente em melhorias nas condições salariais. Se por um lado, essas políticas se caracterizam por ser voltadas a transferência de renda, a lei da oferta e da procura influencia diretamente no quesito de *socialização da produção* no mundo do operariado.

É inegável que no último século tenhamos vivido o período das grandes revoluções e das conquistas dos direitos sociais. No entanto, a compreensão universal de políticas públicas tornou-se uma ideia onerosa para o Estado, e mais especificamente, o Estado em crise fiscal.

Devido a globalização e a disseminação do capital financeiro, a seguridade social, caracteristicamente keynesiana, sofreu na atualidade, a permutação para a ideia de seguro social, onde os serviços sociais são **seletivamente privatizados**, aderindo assim para um modo gerencial da administração pública¹⁶. Iamamoto (2014., 148) esclarece esse ponto:

Verifica-se uma 'americanização' da seguridade social com o propósito de abrir o campo dos serviços sociais para os investimentos privados, ampliando o âmbito da acumulação. Adota-se a forma de *compra de serviços privados com recursos do fundo público, via credenciamento de serviços, e do incremento da indústria de seguro, cuja maior expressão é os fundos de pensão*. Em outros termos, a diretriz é cobrar os serviços sociais, transformando-os em mercadorias, cuja pré-condição foi a desqualificação e desfinanciamento das instituições públicas em nome da 'crise fiscal do Estado'.

A compreensão desse fenômeno está posta a partir da transformação do Estado de cunho social, para um Estado que introduz uma economia mista, ou em outras palavras, um Estado liberal social. Após a década de 1970, o ambiente de crise, e mais especificamente, a crise fiscal do Estado, passou a evidenciar os limites do Estado social. É preciso agora retomar o crescimento econômico, é preciso alguém pagar as contas, e para tanto, é preciso diminuir os gastos sociais. A

16 Cf. PEREIRA (2006).

retomada do credo liberal, se fazia necessária para a nova forma de Estado que tomava forma. Como Faleiros (2011. p. 41) assinala, os organismos públicos e privados passaram a se complementar mutuamente.

Segundo Anderson (2010. p. 10), a chegada da crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, a profunda recessão, as baixas taxas de crescimento e as elevadas taxas de inflação, fizeram com que as antigas ideias liberais ressurgissem como uma solução viável para o momento. A disseminação das ideias de Hayek e mais especificamente da Escola Austríaca de Economia, contribuíram para o enfraquecimento da luta sindical e do movimento operário.

Segundo o autor, o remédio segundo os liberais para o momento era: manter o Estado forte no tocante a repressão dos sindicatos e no controle monetário, além de manter um orçamento ínfimo quanto aos gastos sociais e pouca intervenção econômica. No intuito de aprofundarmos a discussão em torno das políticas sociais, passaremos a considerar as ricas perspectivas de Gosta Sping-Andersen.

A abordagem de Sping-Andersen a princípio nos leva a concluir que a garantia do Welfare State está diretamente ligada a extensão e permanência dos direitos sociais. Segundo o autor, o *Estado de Bem-Estar* “não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias” (ANDERSEN, 1991. p. 101). É fulcral considerarmos que as atividades estatais combinam o papel da família e do mercado em termos de providencia social.

Para o autor, é preciso pensar o *Estado de Bem-Estar* no sentido de desmercadorizar as relações por trás dos direitos:

A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado (Ibid., p. 102).

É fato que esse é um assunto bastante controverso. Desse ponto de vista, encontramos um certo tipo de fortalecimento do trabalhador e um certo enfraquecimento da autoridade do empregador e também do mercado. Mas, há um *Calcanhar de Aquiles* quando há esse efeito desmercadorizador em países onde há a predominância da assistência social. Segundo Andersen, o mercado é fortalecido devido ao desempenho anêmico do Estado.

A construção desses modernos sistemas de *Welfare State*, devem minimamente “envolver a liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais, de parar de trabalhar quando acham necessários” (Ibid., p. 103). Em linhas gerais, o conceito de desmercadorização traçado pelo autor, muito se assemelha aos auxílios previdenciários brasileiros. No entanto, a distinção se encontra que em alguns casos, só há possibilidade de desfrutar dos direitos previdenciários brasileiros, os seus segurados e dentro de um número mínimo de carências¹⁷.

Para compreendermos mais do entendimento de Andersen sobre *Welfare State*, ele faz uma distinção clássica desses regimes que compreende: o *Welfare State* liberal; o *Welfare State* corporativista ou conservador; o *Welfare State* social-democrata. As concepções em destaque se diferem pelo fato de que: há sistemas de caráter assistencial fundados na ideia da tradição, outros voltados para a ideia de seguridade social fundado pela autoridade política e por último, os que desenvolvem a ideia de seguro social voltados para a lógica de mercado.

O *Welfare State* liberal é um tipo de sistema voltado para a lógica mercadológica. Um tipo de Estado que se desenvolveu nos Estados Unidos, Canadá e Austrália. Um tipo de regime que restringe o seu atendimento aos comprovadamente mais pobres por meio de transferências universais ou tímidos planos de previdência social.

Nesse tipo de modelo, o Estado encoraja o mercado a garantir o mínimo de seguro social e exponencialmente leva o mercado a subsidiar os sistemas de previdência privada. O modelo liberal desse *Welfare State* não minimiza os efeitos da desmercadorização além de gerar um tipo de estratificação quanto aos que dependem do Estado na garantia desses serviços. Esping-Andersen (ibid., p. 108) expõe:

Neste modelo, o progresso da reforma social foi severamente limitado pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho: aqui os limites de bem-estar social equiparam-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho. As regras para a habilitação aos benefícios são, portanto, estritas e muitas vezes associadas ao estigma; os benefícios são tipicamente modestos.

17 Cf. Lei nº 8.213/1991. Lei que dispõe dos Planos de Benefícios da Previdência Social.

Um segundo tipo de *Estado de Bem-Estar* está intimamente ligado a lógica corporativista ou conservadora. Relegado ao corporativismo estatal, esse segundo regime teve exemplos como: Áustria, França, Alemanha e a Itália.

Nesse segundo tipo de Welfare State, a concessão dos direitos estava distante da ideia de mercadorização e o que mormente predominava era a preservação dos diferentes status. Nesse modelo, o princípio regente é o da *subsidiariedade*, onde o Estado só intervém quando a capacidade familiar em manter todos os membros esgota-se.

O que predominava era a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, estavam ligados à classe e ao *status*. Este corporativismo estava por baixo de um edifício estatal inteiramente pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais; por isso a previdência privada e os benefícios ocupacionais extras desempenham realmente um papel secundário. De outra parte, a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível (Ibidem. p. 109).

O terceiro e mais abrangente *Estado de Bem-Estar* é denominado pelo autor de social-democrata. Os países que se destacaram foram os escandinavos e o princípio regente desse tipo regime é o universalismo com seu ideal de desmercadorização dos direitos sociais. Uma perspectiva semelhante ao sistema beveridgiano.

Esse tipo de Welfare State foi além do binômio Estado/Mercado, Classe trabalhadora/ Classe média. Seu ideal era promover a igualdade com padrão de qualidade e fugir da ideia de igualdade das necessidades mínimas. Ao contrário dos modelos anteriores, a participação desse regime se dava de forma universal e a socialização dos custos da família se davam em caráter preventivo de eventuais necessidades.

Esta formula traduz-se numa mistura de programas altamente desmercadorizantes e universalista que, mesmo assim, correspondem a expectativas diferenciadas. Desse modo, os trabalhadores braçais chegam a desfrutar de direitos idênticos aos empregados *White-collar* assalariados ou dos funcionários públicos; todas as camadas são incorporadas a um sistema universal de seguros, mas mesmo assim os benefícios são graduados de acordo com os ganhos habituais. Este modelo exclui o mercado e, em consequência, constrói uma solidariedade essencialmente universal em favor do welfare state. Todos se beneficiam; todos são

dependentes; e supostamente todos se sentirão obrigados a pagar (Ibidem., p. 109-110).

O grande ideal desse sistema é a capacitação individual para a independência, no entanto é possível concluirmos que o mesmo assume uma pesada carga de serviço social, ou seja, é preciso minimizar os problemas sociais e maximizar os rendimentos. Essa ideia pode até gerar uma certa tensão, mas o que faz desse sistema distinto dos demais é que ele se compromete com a ideia do pleno emprego e passa a ser dependente de sua concretização. Em suma, é preciso maior número de pessoas trabalhando convivendo com um mínimo de transferências sociais.

3. UMA ANÁLISE SÓCIO-POLÍTICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

É insofismável que o Estado vem crescendo desde a gênese do ideário keynesiano depois da crise de 1929 e do segundo pós-guerra. E isso é produto de algumas ideias que resgatam o desenvolvimento sem a efetiva mão dos mercados e da liberdade individual da própria sociedade.

É impensável, no atual contexto dos direitos sociais, pensar em um Estado mínimo que se resguarde apenas a defender os direitos fundamentais do homem e umas poucas e mínimas intervenções no campo econômico. Por outro lado, é também inconcebível a ideia de um Estado que atenda cem por cento dos direitos sociais de uma nação.

Se pensarmos pela ótica jurídico-legal, estabelecida em nosso contexto atual, a contemplação de um Estado que não atenda aos direitos sociais e políticos de uma nação, não se configura como um Estado de Direito. Como analisamos na parte inicial desse trabalho, a não garantia dos direitos fundamentais é considerado uma violação da cidadania e o Estado passa a não ser o Estado de Direito. Pontua Bonavides (2010. p. 45):

Se não garantir nem concretizar a liberdade, se não limitar o poder dos governantes, se não fizer da moralidade administrativa artigo de fé e fé pública, ou princípio de governo, se não elevar os direitos fundamentais ao patamar de conquista inviolável da cidadania, não será Estado de Direito.

A construção dos programas de atendimento as necessidades sociais parecem ter ocupado muito das constituições e das agendas estatais entre os séculos XX e XXI. A idealização dos programas de proteção social requer a formulação de um Estado com um viés bem mais alargado no campo político. O Estado precisa ser liberal, democrático e social forte. Essa nova agenda requer um alargamento gigantesco das funções estatais, já que as sociedades democráticas, nas palavras de Milton Friedman (2014. p. 13)., escolheu bem-estar ao invés de liberdade.

3.1 ESTADO E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A concepção do novo Estado que está emergindo precisa ser, nas palavras de Pereira (Ibidem., p. 163):

Um Estado liberal forte garante os direitos civis que protegem a vida, a propriedade e a liberdade, e assegura que cada cidadão seja tratado com respeito, independentemente de riqueza, sexo, raça ou cultura. Um Estado democrático forte garante direitos políticos a todos os cidadãos, considerando cada um igual aos outros. Um Estado social forte garante os direitos sociais, combatendo o desemprego e a desigualdade econômica.

No campo social – no qual nos deteremos de agora em diante – o Estado do novo século tem desenvolvido uma nova forma de “dirimir” as desigualdades sociais. Os Programas de Transferências de Renda passam a integrar a agenda pública de atendimento aos membros da sociedade em situação desfavorecida. No Brasil, esses programas surgiram na agenda governamental a partir de 1991 e tomaram corpo nas décadas subsequentes.

É importante pontuarmos que, as formas de distribuição ou redistribuição de renda tem por orientação três fundamentos que são: os mercados, a tradição e o Estado. No entanto, o Estado tem assumido de forma acentuada, a centralidade nesse processo. Silva (2012. p. 18) aponta:

A forma predominante no mundo atual é aquela que tem a participação do Estado como provedor, produtor, gestor e regulador das transferências de recursos destinados à proteção social, sem que a tradição e o mercado deixem de estar presentes de maneira mais ou menos acentuada.

A canalização da responsabilidade do Estado brasileiro no tocante ao núcleo duro da proteção social¹⁸ vem sendo alargado desde a década de 1980. A centralização decisória e financeira na esfera estatal marcou notadamente a economia do nosso país e os rumos que tomou a nossa autoridade política.

Como em outros países do mundo, a prevalência dos programas de transferência de renda tem sido uma das políticas públicas mais marcantes do Estado brasileiro. Mas, em termos conceituais, o que é a política de transferência de renda? Jovenel (2012, p. 38) responde:

Consideramos redistribuição tudo o que alivia o indivíduo de uma despesa que ele poderia, e presumivelmente assumiria do seu próprio bolso, e que, liberando uma proporção da sua renda, equivale a um aumento de sua renda.

O ideal da redistribuição tem como alvo pressupostos éticos e nesse ínterim carrega no seu flanco o consumismo. O seu ideal gira em torno de maior igualdade de consumo entre a sociedade, ou seja, a eliminação da pobreza a partir da renda excedente de outras pessoas em caráter de urgência; e por outro lado, a igualdade de recursos entre os membros da sociedade deve ser buscada de forma radical (Id., Ibid. p. 34).

No entanto, abandonando esses pontos utilitaristas e metaforicamente enviesados, Jovenel (Ibid., p. 60) salienta que: “A renda não é unicamente um meio para a satisfação do consumidor ou um prêmio de incentivo, mas ela contribui para a vida humana, e talvez deva ser considerada principalmente como um meio de realização”.

Não há dúvidas de que para promover uma política de transferência de renda é preciso de um organismo com poder de imposição fiscal. A partir da concepção de transferência aqui apontada, é importante considerar que tais serviços são fornecidos e necessariamente precisam de um retorno para compensar o Tesouro

18 Os eixos que compreendem o núcleo duro da proteção social são: Saúde, Educação, Previdência, Trabalho e Emprego e Assistência Social.

Nacional. Já que tais serviços não são oferecidos pelos mercados e tem caráter universal, isto significa que: “semejantes servicios tienen que prestarse a todos, que su financiación – y también, aunque no siempre, también su gestión – deben confiarse a organismos dotados de poder de imposición fiscal (HAYEK, *ibid.* p. 94).

Consideramos que para encontramos políticas públicas que realmente promovam o desenvolvimento é fundamental consideramos o que Sen (2010, p. 18) apontou como um fator principal, a *liberdade*.

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades.

Consideramos interessante a perspectiva de Sen, no sentido de que o Estado é importante na oferta de alguns serviços como incentivo de oportunidades e até mesmo para a garantia vital dos indivíduos, no entanto, o Estado passa a ser danoso quando através de seus serviços, põe em subserviência as pessoas, impelindo e até mesmo influenciando ou limitando as liberdades pessoais e sociais.

Nesse ínterim, analisaremos a construção dos Programas de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM e seus desdobramento até a unificação do atual Bolsa Família.

3.2 A CENTRALIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

É fato que os programas de transferência de renda assumiram a centralidade nas políticas sociais em todos os quadrantes do globo. No Brasil não foi diferente. Segundo Silva (2017, Online)

No Brasil, a primeira discussão sobre transferência de rendimento mínimo data de 1975. Trata-se de um debate que defendia a necessidade de erradicação da pobreza no país mediante medidas de redistribuição de renda que permitissem estabelecer uma relação entre crescimento econômico e bem-estar [...] O objetivo era a

sobrevivência da democracia considerada incompatível com níveis elevados de desigualdade e de miséria.

O interessante de todas as discussões que tratam necessariamente das políticas de redistribuição ou transferência de renda é que, as medidas são sempre voltadas a erradicação da pobreza ou diminuição dos níveis de desigualdade e miséria. O que pouco se tem pontuado nessas discussões é: como manter a distribuição de renda sem afetar a produção de renda de uma nação.

Mesmo tendo sua aurora a partir da década de 1970, é só em 1991 que os programas de renda mínima entram para a agenda governamental. Ganha destaque o Senador Eduardo Suplicy. Como ele mesmo aponta:

Em nível federal, a discussão foi iniciada [...] em abril de 1991, quando o Projeto de Garantia de Renda Mínima, de minha autoria, foi apresentado no Senado Federal e, em dezembro desse mesmo ano, aprovado e enviado para a Câmara dos Deputados. Distribuído à Comissão de Finanças e Tributação, em 1992, o deputado Germano Rigotto (PSDB-RS) foi designado seu relator e deu parecer favorável. Em 1996, revendo seu parecer, propôs nove emendas, levando em conta tanto a experiência internacional como a de alguns programas que já se encontravam em andamento (SUPLICY; BUARQUE, 1997. p. 83).

A proposta do senador Suplicy buscava erradicar a pobreza e a marginalização, além da redução das desigualdades. As características básicas do seu projeto seriam: uma renda universal aos residentes do país, maiores de 25 anos, seguindo a ideia do imposto de renda negativo; uma complementação monetária de 30% sobre o rendimento auferido a quem ganhasse menos que 45 mil cruzeiros; a ampliação da oferta de serviços e bens de consumo popular; o financiamento do programa seria dos cofres da União em detrimento da desativação de demais políticas compensatórias e que o custo não ultrapassaria 3,5% do PIB, etc.

É importante abrimos um parêntese para entender a diferença de alguns conceitos fundamentais quando se trata de transferência de renda e diminuição da pobreza. Primeiro precisamos entender o que consideramos por pobreza e desigualdade. Horwitz (2017, p. 1) assim expõe:

Pobreza diz respeito às condições absolutas em que alguém se encontra. Tem comida? Acesso a água potável? Habitação? Seus filhos podem frequentar escola ou se veem forçados a trabalhar? Os critérios são muitos. Já desigualdade é uma variável relativa, que nada diz sobre as condições absolutas de vida. Para saber se um país é desigual, é preciso comparar seus habitantes mais ricos e mais pobres e ver a distância entre eles.

É precipitado o julgamento quando se pensa em transferência de renda para diminuir a desigualdade, já que a desigualdade nada pontua a respeito das condições absolutas de vida. Para sermos mais claros, é preciso apontarmos que salário é renda, renda é um fluxo e riqueza é estoque. Uma pessoa pode ter riquezas e ter uma renda baixa, entretanto outra pessoa pode ter uma renda alta e baixa riqueza financeira, devidas ao fluxo dos seus gastos com bens de consumo.

3.3 EXPERIÊNCIAS PIONEIRAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Após o debate inicial e a proposta de Suplicy no tocante a renda mínima, houve de fato uma atenção monumental dos programas de transferência de renda no país. “São implantados programas com denominações de Renda Mínima ou Bolsa Escola, nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF)” (SILVA, 2012. p. 54). Esses programas ganham destaque, pois seu objetivo é romper com o ciclo de pobreza transgeracional, inserindo economicamente as gerações futuras, com elevação de sua escolaridade e com o fortalecimento dos vínculos familiares (Id., Ibid. p. 55).

O auxílio monetário mensal era calculado de acordo com a renda da família e logo após, repassado pelo Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal. Inicialmente, esses programas eram desenvolvidos a partir de algumas condicionalidades que os usuários deveriam cumprir – atualmente não mudou o caráter e desenvolvimento. As crianças deveriam ser assíduas na escola e estar devidamente regularizadas com o posto de saúde, com fim de objetivar os seguintes impactos: a) melhoria no estado nutricional; b) oportunizar a continuidade da criança na escola; c) deslocar as crianças da rua e do trabalho; d) melhorar as condições de vida das famílias, bem como, fortalecer os vínculos comunitários.

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da prefeitura de Campinas – SP serviu como um arquétipo para a construção do atual Bolsa Família. Tinha como principais características: A família como unidade básica de

atendimento, situava-se como complementação de renda familiar contribuindo para que a família chegasse ao patamar dos R\$ 35,00 *per capita* transferidos pelo cartão magnético, tinha como exigência a manutenção dos filhos na escola, tinha como tempo de inserção 18 meses e com prorrogação de 6 meses a partir de uma avaliação da situação familiar (Ibidem., Ibid. p. 66).

O Programa Bolsa Familiar para Educação do Governo de Brasília teve suas raízes a partir dos anos de 1986 e 1989 no âmbito do caldo cultural que se endossava no país a partir do processo de redemocratização. Uma Política Pública Educacional voltada para tirar da rua e do trabalho as crianças concedendo-lhe o direito de estudar.

Segundo Silva (Id., Ibid. p. 75):

A primeira medida referente à primeira prioridade propunha a criação de um 'sistema de atendimento às crianças em idade pré-escolar', e a segunda medida, também no campo da educação, propunha uma 'renda mínima escolar para cada família com filhos na escola pública', seguida por outra medida propondo a Poupança-Escola, e uma quarta, proibindo o trabalho infantil.

Posteriormente ao governo de Brasília, o Bolsa Escola foi agenda pública do Governo Federal que em 2001 instituiu como Política Pública de atenção a educação.

O Programa "Bolsa Escola", instituído em 2001, pelo Ministério da Educação, destinava-se a famílias com crianças de 7 a 15 anos de idade, sendo o benefício transferido para cada família no valor de R\$ 15,00 por criança, até o máximo de três filhos, totalizando até R\$ 45,00. A contrapartida era a matrícula e frequência da criança à escola (SILVA, 2017. p. 16).

Também em consonância com o Bolsa Escola é criado em 1996 pelo Governo Federal o "Vale Cidadania" que posteriormente ficou conhecido como PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Segundo seus idealizadores, o PETI se caracterizava como:

Conjunto de ações que têm o objetivo de retirar crianças e adolescentes menores de 16 anos do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. O programa, além de

assegurar transferência direta de renda às famílias, oferece a inclusão das crianças e dos jovens em serviços de orientação e acompanhamento. A frequência à escola também é exigida (BRASIL, 2015).

O PETI objetivava erradicar as formas degradantes de trabalho infantil tanto nas zonas rurais e urbanas, no entanto o programa sofre uma drástica desaceleração em 2003 nos repasses monetários.

Convém lembrar de dois programas bem similares amplamente disseminados no Governo FHC e Lula, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação respectivamente. O Bolsa Alimentação (2001) tratava-se de uma complementação de renda familiar visando melhorar as condições de alimentação, de saúde e nutrição das famílias brasileiras.

Além de objetivar o reforço alimentar de famílias pobres, o Bolsa Alimentação pretendia ser um mecanismo de vinculação das famílias em risco com o Sistema Único de Saúde para a realização de ações básicas de saúde, significando incentivo de demanda e visando à inclusão social destas famílias (SILVA, 2012. p. 122).

O Cartão Alimentação foi também um programa de transferência de renda do Governo Federal, instituído em 2003 com o objetivo de promover segurança alimentar a todos os brasileiros. Criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003, o programa tinha caráter descentralizado e se dispunha a transferências monetárias de R\$ 50,00 por família que tivesse renda *per capita* inferior a meio salário mínimo.

O Auxílio-Gás também foi um programa de transferência de renda no Brasil. Criado em 2002 para atender famílias pobres, o Auxílio Gás ou o Vale Gás como comumente era denominado, era uma transferência de R\$ 7,50 mensal, cujo repasse ocorria bimestralmente. “A justificativa da criação desse benefício foi compensar os efeitos da liberação do comércio de derivados do petróleo e a retirada de subsídio ao gás de cozinha (SILVA, 2012. p. 127).

3.4 A UNIFICAÇÃO E GÊNESE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Diante desse quadro de tantos programas, de inflexões e expansões, a unificação dos programas de transferência foi à tona do Governo Lula (2003) com o Bolsa Família. Conceituando, é um:

Programa de transferência de renda diretamente às famílias pobres, que vincula o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento de compromissos – as **condicionalidades** – nas áreas de Saúde e Educação, com a finalidade de promover o acesso das famílias aos **direitos sociais** básicos (grifos do agente governamental) (BRASIL, 2017. Online).

Interessante notar que, a definição do próprio programa o caracteriza como transferidor de renda, que é concedido a partir de algumas condicionalidades impostas e o estratifica como um auxílio para pessoas pobres, o que foge da proposta inicial do Suplicy, como um programa de caráter universal.

O Programa Bolsa Família é resultado da proposta lançada em 20 de outubro de 2003, no intuito de unificar¹⁹ o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Vale-Gás e o Cartão Alimentação pela medida provisória n. 132, de 9 de janeiro de 2004 é regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004 (Id., Ibid. p. 142). Em outras palavras:

O Programa Bolsa Família foi instituído pelo Governo Federal, pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007. O programa é gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e beneficia famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00) (BRASIL, 2017).

É importante ressaltarmos que as condicionalidades do programa assumem uma importância no que se refere a efetivação da política de redução da pobreza. Segundo o Governo Federal:

As condicionalidades do Programa Bolsa Família foram pensadas como um mecanismo para **promover o acesso dos brasileiros**

19 O processo de unificação ocorre já no período de transição entre os governos de FHC e Lula destacando, segundo SILVA (2017. p. 20. Online): “[a] concorrência e sobreposição de programas, objetivos e público alvo; desperdício de recursos por falta de uma coordenação geral e dispersão dos programas em diversos ministérios; falta de planejamento e mobilidade do pessoal executor, além de alocações orçamentárias insuficientes, com não atendimento do público alvo conforme os critérios de elegibilidade determinados”.

mais pobres a direitos básicos nas áreas de Saúde e Educação, e contribuir para a redução da pobreza entre as gerações (grifos do agente governamental) (Id., Ibid.).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, as condicionalidades trabalham no intuito de *reforçar* o direito ao acesso aos serviços anteriormente elencados, *monitora* o compromisso das famílias quanto ao desenvolvimento humano e nacional, além de *identificar* os casos de não cumprimento da atenção da autoridade política sobre casos de vulnerabilidade social.

Uma face interessante do Bolsa Família no Brasil é que ele tem um papel elementar no intuito de assegurar o desenvolvimento humano a partir do que Amartya Sen (2010) denominou do papel constitutivo das liberdades substanciais²⁰.

As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc (SEN, 2010. p. 55).

É fundamental acentuarmos que não podemos romantizar o programa como se ele fosse a última alternativa no combate à pobreza e miséria no país, mas é insofismável que o mesmo fomentou a expansão do acesso à educação e a saúde - pelo menos das crianças e adolescentes – e retirou o Brasil do Mapa da Fome da ONU. Segundo a ministra Tereza Campello em entrevista à NBR destacou:

O Brasil saiu do Mapa da Fome. Temos a primeira geração de crianças alimentadas, que estão na escola e não vão repetir a trajetória de seus pais. E nos deparamos com o Brasil vivendo problemas de saúde típicos de países desenvolvidos, como a obesidade (BRASIL, 2015).

De fato, para se alcançar objetivos tão vastos é preciso recursos e se faz necessário elencarmos dois elementos que oferecem pistas do significado social de

20 Sen (2010. p. 59) ainda faz uma ponderação interessante no papel instrumental da liberdade. Ele aponta que as: “*As oportunidades sociais* são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas”.

programas como o Bolsa Família que são: o quantitativo do público-alvo e o volume de recursos alocados (SITCOVSKY, 2012. p. 233).

Em termos numéricos, o Ministério do Desenvolvimento Social irá repassar o montante de 2,4 bilhões de reais a uma população de 13,6 milhões de famílias somente no mês de março do corrente ano. Ainda segundo o ministério, o valor médio dos repasses são de R\$ 178,44 (BRASIL, 2015)

Consideramos fundamental expor uma pequena tabela elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário sobre a evolução do programa em tela entre os anos de 2013 a 2016.

Evolução do Bolsa Família

Ano	Valor investido
2003*	570.144.695,00
2004	3.791.787.498,00
2005	5.812.686.500,00
2006	7.609.377.003,00
2007	9.187.886.087,00
2008	10.943.583.571,00
2009	12.454.715.899,00
2010	14.372.702.865,00
2011	17.364.278.589,00
2012	21.156.744.695,00
2013	24.890.107.091

	,00
2014	27.187.295.233 ,00
2015	27.650.301.339 ,00
2016	28.506.168.795 ,00
TOTAL INVESTIDO	211.497.779.860,00

Figura 1 – Evolução do Bolsa Família Fonte: MDSA 2017 (*) A partir de outubro/2003

O aumento gradual do programa entre o seu ano de unificação até os dias atuais revela uma triste realidade do nosso país. A pobreza não tem sido de fato combatida, mas administrada pelo Estado brasileiro²¹. E por esse feito, o programa assume uma função de fato ideológica naqueles que dele necessitam.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (2016):

Na última década o número de crianças e adolescente em situação de trabalho infantil caiu de 5 milhões para 2,8 milhões, isto é, 43%. Um dos fatores mais surpreendentes é o aumento da renda dos adolescentes que hoje trabalham. Entre 2004 e 2014 o número de ocupados de 5 a 17 anos entre os pobres e extremamente pobres caiu 78%. Já entre o público de renda per capita acima de R\$ 415 houve aumento de 33 %. Destes, quase metade têm renda acima de R\$ 830.

É inegável os avanços promovidos pelo Programa Bolsa Família no intuito de diminuir a pobreza e a miserabilidade no nosso país, mas ao mesmo tempo é perceptível como o programa vem se alargando e como se alargou nos últimos 14 anos. É preciso um montante considerável para atender a todos aqueles que já participam do programa e aqueles que entram.

O fato do programa não estabelecer um prazo de validade ou de não ter um teto para controlar e organizar as transferências, tem contribuído largamente para a expansão e até mesmo dependência dos usuários. Além disso, o Bolsa Família tem

²¹ Segundo Jovenel (2012. p. 21): “O estado moderno do bem-estar social não é, na mesma medida da criação da ideologia redistributivista, defensável por referência a qualquer conjunto coerente de princípios ou propósitos. Ele não aliviou significativamente a pobreza, mas, ao contrário, institucionalizou-a substancialmente.

cumprido uma função ideológica muito forte na nossa nação²². Concordamos com Sitcovsky (2012. p. 246) quando ele pontua:

... os programas de renda mínima, a exemplo de outras políticas sociais, muito embora tenham um caráter de positividade do ponto de vista do atendimento às necessidades básicas de indivíduos em condições precárias, em última instância cumprem principalmente funções econômicas, políticas e ideológicas.

Um outro problema que sempre passa despercebido quando se trata de transferência de renda aos mais pobres é a renda dos mais ricos. Ou seja, sem produção de renda dos mais ricos, há desestímulo na produção e conseqüentemente sobrecarga fiscal para suprir as demandas sociais. Segundo Rallo e Tamny (2017):

No mundo real, para uma pessoa consumir algo, ela tem antes de ter trabalhado e produzido algo em troca. Tendo produzido algo, ela ganha um salário, o qual então é utilizado para comprar bens e serviços. Nesse arranjo, a quantidade total de bens e serviços produzidos está constantemente aumentando. Com a renda universal garantida, esse elo entre produção e consumo é rompido. Agora, se eu quero consumir, eu não mais tenho de produzir nada, pois o estado irá me garantir renda sob qualquer situação. Em termos universais, isso é uma impossibilidade absoluta, pois não é possível consumir aquilo que não foi produzido anteriormente.

O que parece prevalecer no lugar da recompensa justa, parece ser o *amor fraternal* ou o ideal de igualdade de consumo. Pela ótica do primeiro ideal, é bom e necessário pôr fim a pobreza a partir do sacrifício dos recursos excedentes dos que tem mais; pela segunda ótica, o ideal é equiparar o nível de igualdade, de forma mais ou menos radical. Ambos pontos de vistas são equivocados quando não se pensa em crescimento econômico de forma igualitária.

Um outro ponto digno de nota é que, a transferência de renda é o alimento gorduroso para o Estado. Assim como nos países europeus, a partir das ideias de transferência de renda, foi possível contemplar um Estado corporativista que passou a manter poder econômico e até mesmo político em suas mãos, como é o caso do

22 Jouvenel (Ibid. p. 21) explica: "A consequência da política de redistribuição, então, é a restrição à iniciativa privada em muitas esferas da vida social, a destruição do homem de meios independentes, e o enfraquecimento da sociedade civil".

Partido dos Trabalhadores. Pontuando ainda sobre redistribuição e Estado, Jouvenel (ibidem. p. 73) afirma:

O estado atua como curador para o grupo de baixa renda, e custeia serviços e benefícios. A fim de evitar a criação de uma “classe protegida” – uma discriminação fatal à igualdade política, a tendência tem sido estender os serviços e benefícios a todos os membros da sociedade, baratear os alimentos e aluguéis tanto para os ricos quanto para os pobres, prover assistência de saúde igualmente para os abastados e para os necessitados [...] Na verdade, já que as autoridades públicas devem dar a todos, também devem tirar de todos [...] Quanto mais consideramos o assunto, mais evidente se torna que, na prática, a redistribuição está muito longe de ser uma redistribuição de renda disponível do mais rico para o mais pobre, como imaginávamos, do que de uma redistribuição de poder do indivíduo para o estado.

No entanto, no Brasil há uma preocupação legítima quanto ao aumento sempre crescente da desigualdade. Por mais que seja injusto ou até mesmo antiético a captação exorbitante de impostos dos mais ricos, no nosso país é comum quem tem poder econômico ter também poder político.

O capitalismo de Estado que temos em nosso país tem transformado as políticas sociais em investimentos próprios e pela falta de formação política e cultural da nação, se torna “interessante” não interferir nesses malévolos conchavos políticos.

Temos uma nação de pobres dependentes do Estado, políticas públicas que necessariamente não possibilitam as pessoas inovarem ou empreenderem e um Estado que interfere demasiadamente nas relações de mercado e da liberdade dos indivíduos sociais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desdobramentos aqui expostos não são, nem de longe, resultados conclusivos de um assunto tão vasto como a transferência de renda e o papel que assume as políticas sociais na atual conjuntura. No mais, não excluimos uma possibilidade futura de adensarmos ainda mais o debate, buscando sempre o diálogo entre pensadores e a pluralidade que a ciência nos possibilita.

O principal intento desse trabalho foi o interesse em compreender o debate acerca de como o Estado vem se posicionando no decorrer do tempo e como ele tem buscado atender as desigualdades e a diminuição da pobreza. Nosso principal questionamento centrou-se na seguinte pergunta: quais seriam os efeitos das políticas públicas e sociais em cenário nacional.

A princípio, construímos e aprofundamos o debate em torno das concepções de Estado e a prevalência dos direitos a partir de cada configuração. Esse levantamento foi importante porque, foi através dele que pudemos minimamente nos situar em cada momento histórico do Estado e entender a nova face que ele assume na cena contemporânea e qual a sua real finalidade.

Denominado com um fenômeno político civilizador, o Estado Moderno se consagra e se consolida a partir de sua face jurídico-legal que, aos poucos, foi sendo idealizada por todos aqueles que desejavam gozar de alguns direitos fundamentais, como liberdade e democracia.

E não somente isso. Para além dos direitos fundamentais, entra em cena uma face mais humanizada de Estado, caracterizado como social democrático (ou do bem-estar social - *Welfare State*). Essa organização agora não tinha apenas a responsabilidade de garantir os direitos fundamentais, ele seria responsável pelo *bem-estar* da sociedade e o controle da economia.

É em torno do Estado social democrático que se desenvolve o segundo momento desse trabalho. Percorrendo a construção jurídica e o aparato social, as atribuições do Estado se alargam e para se configurar como um Estado de Direito, é fundamental concretizar a liberdade, limitar os poderes e garantir inviolavelmente os direitos de cada cidadão.

O pressuposto central foi desenvolver a importância do Estado no tocante a diminuição da pobreza, e para tanto, buscamos entender as particularidades da gênese até o atual desenvolvimento dos programas de atenção básica.

A discussão medular dessa pesquisa, buscou apontar quais os efeitos, os pontos importantes, as fragilidades entre outros aspectos, do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família. Encontramos nas entrelinhas da nossa construção, uma centralidade nas formas de transferência de renda no combate a pobreza e a desigualdade no país.

Em termos conceituais, o combate à fome, a retração da extrema pobreza e a promoção a serviços de saúde e educação são objetivos que realmente promoveram

um vasto desenvolvimento no país, no entanto, às custas de uma pesada carga tributária que só evolui para garantir a permanência dos usuários.

Constatamos ainda que as condicionalidades se constituem peça central, tanto nos programas anteriores ao Bolsa Família, como no próprio programa. Elas ocupam um tripé de *reforço* ao acesso, *monitoramento* do compromisso dos usuários e por fim, *identificam* os casos de desatenção das autoridades políticas. Para além disso, é consenso que o programa tem sido um estratificador social, ou seja, só quem tem acesso ao programa são aqueles que são pobres ou miseráveis, ressalvados os casos constatados de corrupção de agentes políticos.

Em termos numéricos, o programa teve uma expansão monumental desde a sua unificação em 2003. Para tanto, não é possível pelos números, vislumbrar um teto de orçamento e nem nas condicionalidades, um tempo de validade aos usuários, contribuindo assim, para a permanência, a longo prazo, de usuários e um aumento orçamentário anual.

É fundamental pontuarmos que o Programa Bolsa Família tem promovido uma acentuada expansão na educação e na saúde das famílias brasileiras. O programa é plausível por seus efeitos de caráter progressivo e um deles é a retirada do país do mapa da fome da ONU. A abertura do crédito também se constitui em um outro contraste que o programa desenvolveu ao longo de sua efetivação pelo famoso cartão magnético.

Algo que conseguimos constatar, pelo volumoso montante transferido anualmente, é que o Brasil tem uma população enormemente dependente do Estado e de suas benesses e por outro lado, esse mesmo Estado não tem dado conta em reduzir essa pobreza, pelo contrário, tem administrado gradualmente.

Um questionamento válido sobre o Bolsa Família é: por que as condicionalidades do programa não proporcionam capacitação em termos de trabalho para as famílias? Seria interessante ter uma condicionalidade desse porte, já que o programa tem como princípio a diminuição da pobreza. O programa realmente tem sido de fundamental importância nesse tempo de crise, no entanto, pouco se tem visto em termos de expansão da formalidade e da capacitação ao trabalho.

Mas, mesmo com os avanços do Bolsa Família, porque o país ainda decaí no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH? Segundo a ONU, em pesquisa divulgada no dia 21 de março do corrente ano, o Brasil ocupa hoje o 79º lugar num

ranking de 188 países. Ocupando a 75ª posição, essa interrupção não acontecia desde 2004, e a pesquisa leva em conta, dados da saúde, escolaridade e renda da população.

Segundo a ONU, a desigualdade a distribuição de renda, saúde e educação entre os brasileiros tem impactado negativamente o desempenho do país. Se olharmos criteriosamente, constatamos que o país não tem tido um crescimento econômico saudável. Segundo Pereira (2009, p. 109), o Estado dá sinais de uma expansão que foi longe demais e os resultados são: 1- enorme déficit público, levando a uma dívida pública exorbitante e poupança pública negativa; 2- instabilidade macroeconômica e; 3- taxas de crescimento reduzidas e mesmo negativas.

É legítima a preocupação sobre desigualdade no Brasil, pois o populismo desenvolvido pelas tendências estatais, tem contribuído para os que tem poder político também tenham poder econômico e subordinem as políticas de governo para benefício próprio pelos nocivos conchavos políticos. De fato, o capitalismo de Estado que desenvolvemos, é reflexo de um país que pouco ou nada se desenvolveu pela via dos mercados e, no entanto, usa de seus artifícios como armas ideológicas, para garantir a permanência eleitoral como foi possível constatar nos últimos mandatos do Partido dos Trabalhadores.

Por fim, esperamos que esse trabalho possa trazer contribuições ao mundo acadêmico, no intuito de fomentar o debate e a produção sobre Políticas Públicas e Sociais e pôr em discussão assuntos que, por vezes, são tangenciados nas salas de aula por temor à pós-modernidade. Que as discussões aqui construídas, possam desenvolver a pluralidade como um caminho saudável para a construção de novas ideias e de novas interpretações tanto da ciência política como da realidade concreta.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: SADER, E. e GENTILI, P. (Orgs.). **Pós neoliberalismo**. As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: Para uma teoria geral da política. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

BOSCHETTI, Ivanete. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p.754-803, out. /dez. 2009.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. **O Programa Bolsa Família**. 2017. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_bolsafamilia.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Desenvolvimento Social e Agrário. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (peti). **PETI**. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Novo Perfil do Trabalho Infantil**. 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/dados/NovoPerfilTrabalhoInfantil-01022016.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. _____. Palácio do Planalto. **Fome cai 82% em 12 anos no Brasil, afirma ONU**. 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/fome-cai-82-em-12-anos-no-Brasil-afirma-onu>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. _____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Programa Bolsa Família: Gestão de Condicionalidades**. 2017. Disponível em: <<http://nutricao.saude.gov.br/docs/geral/apresentacaoEventosSaude.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. *Economia Política*: Uma introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CORAZZA, Gentil. **Teoria econômica e estado**: de Quesnay a Keynes. Porto Alegre: FEE, 1985.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. *In*: **Lua Nova**. São Paulo: Cedec, 1991. n. 24, p. 85-116.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Saber Profissional e Poder Institucional**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

GIOVANNI, Geraldo Di. As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. **Núcleo de Estudo de Políticas Públicas**. Campinas, n. 82, p.1-32. 2009.

_____. **Políticas Públicas e Política Social**. 2008. Disponível em: <<http://geradigiovanni.blogspot.com.br/2008/08/politicas-pblicas-e-politica-social.html>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

_____. **Metamorfose do Estado, Proteção Social e Cidadania**. 2017. Disponível em: <<http://ptdocz.com/doc/42012/1-metamorfose-do-estado--proteção-social-e>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

_____.; PRONI, Marcelo Weishaupt. **Metamorfose do Estado, Proteção Social e Cidadania**. 2017. Disponível em: <<http://ptdocz.com/doc/42012/1-metamorfose-do-estado--proteção-social-e>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

HAYEK, Friedrich August von. **Princípios de um orden social liberal**. 2. ed. Madrid: Unión Editorial, 2011.

HORWITZ, Steve. **Em qualquer discussão sobre desigualdade, estas são as quatro perguntas que têm de ser feitas**: Sem essas quatro questões, qualquer discussão se torna puramente emotiva, ideológica e estéril. 2017. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2632>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 29. ed. São Paulo: Cortez/Celats, 2009.

_____. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**: Capital Financeiro, Trabalho e Questão Social. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

JOUVENEL, Bertrand de. **A ética da redistribuição**. 2. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2012. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Ebook.aspx?id=72>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

MARX, Karl. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Instituto José Luis e Rosa Sundermann, 2003. Disponível em: <http://www.pstu.org.br/sites/default/files/biblioteca/marx_engels_manifesto.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. **Manuscritos Econômicos Filosóficos**. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

MISES, Ludwig von. **As seis lições**. 7. ed. São Paulo: Instituto von Mises Brasil, 2009. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Ebook.aspx?id=16>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Construindo o Estado Republicano**: Democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. Gestão do Setor Público. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 21-38.

PERSSON, Luiz Felipe. A Social Democracia e o Welfare State: A construção de um modelo social democrata no Brasil. **Conversas e Controvérsias**, Porto Alegre, v.1, n.1, p. 90-104. 2010/1.

RALLO, Juan Ramón; TAMNY, John. **A renda básica garantida é uma solução cômica e economicamente insensata**: Além de ser totalmente imoral e injusta. 2017. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2599>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: O medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco Correia (org.). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2010. p. 51-77. cap. III. v. I.

ROTHBARD, Murray Newton. **A Anatomia do Estado**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2012. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Ebook.aspx?id=69>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

SANTOS, Ivanaldo. Da gênese à crise do Estado de bem-estar. **Cronos**, Natal, v. 5/6, n. 1/2, p. 289-308, jan./dez. 2004/2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. A previdência social no Brasil no contexto da seguridade social: concepção e financiamento. In: _____. **Previdência Social no Brasil**: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A POBREZA NO BRASIL**: superação ou regulação?. 2017. Disponível em: <[http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/bitstream/1/165/1/OS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA E A POBREZA NO BRASIL.pdf](http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/bitstream/1/165/1/OS_PROGRAMAS_DE_TRANSFERENCIA_DE_RENDA_E_A_POBREZA_NO_BRASIL.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____.; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: A prevalência dos programas de transferências de renda. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SITCOVSKY, Marcelo. Reconciliação entre Assistência Social e Trabalho: O impacto do Bolsa Família. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia**: Crescimento Econômico e Reprodução da Desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p. 225-247.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 30, n. 11, p.79-93, jan. 1997.

VIEIRA, Evaldo. **Os Direitos e a Política Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.