

EVOLUÇÃO E CRISE DO ESTADO SOCIAL NO BRASIL E O ADVENTO DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA BOLSA FAMÍLIA

EVOLUTION AND CRISIS OF THE WELFARE STATE IN BRAZIL AND THE ADVENT OF THE CONDITIONED INCOME TRANSFER PROGRAM 'BOLSA FAMÍLIA'

HENRIQUE CHAVES FARIA CARVALHO¹

“O Estado Social de Direito representou, até a presente fase histórica, o modelo mais avançado de progresso, a exibir a própria evolução espiritual da espécie humana” (Celso Antônio Bandeira de Melo)

“O Estado Social nasceu de uma inspiração de justiça, igualdade e liberdade; é a criação mais sugestiva do século constitucional, o princípio governativo mais rico em gestão no universo político do Ocidente.” (Paulo Bonavides)

RESUMO: Através de uma breve descrição da evolução do Estado Social, com foco no Brasil, este trabalho procura fazer uma análise concisa dos programas de transferência condicionada de renda no Brasil e suas implicações, especificamente o Programa “Bolsa Família”, ante o atual contexto mundial de mudanças na Seguridade Social. Esse tópico se insere no grande debate corrente sobre as transformações do papel do Estado nas sociedades contemporâneas e a evolução e crise do Estado de Bem-Estar Social.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Social; Seguridade Social; Bolsa Família; Crise; Brasil.

ABSTRACT: Through a brief description of the evolution of the Welfare State, with focus on Brazil, this paper attempts to make a concise analysis of the programs of con-

1 Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Advogado. E-mail: henriquecfc@hotmail.com.

ditional income transfer in Brazil and its implications, specifically the program “Bolsa Família”, considering the current global context of changes in Social Security. This topic is part of the current great debate about the transformations of the State role in contemporary societies and the evolution and crisis of the Welfare State.

KEY WORDS: Welfare State; Social Security; Bolsa Família; Crisis; Brazil.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. PARTE I – ESTADO SOCIAL E BRASIL. O ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL. ESTADO SOCIAL. ESTADO SOCIAL NO BRASIL. PARTE II – BOLSA FAMÍLIA E SEGURIDADE SOCIAL. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF). CRÍTICAS AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. NATUREZA JURÍDICA DO BOLSA FAMÍLIA. CONCLUSÃO

INTRODUÇÃO

A partir de breves considerações sobre a evolução do Estado Social e da Seguridade Social, não focada exclusivamente na história brasileira, este trabalho procura fazer uma análise concisa dos programas de transferência condicionada de renda no Brasil e suas implicações, nomeadamente do Programa “Bolsa Família”, ante o atual contexto mundial de mudanças na Seguridade Social.

O debate acerca das transformações por que passa o chamado Estado Social é atual e de crescente popularidade, apesar de já ser um tema amplamente estudado com profundidade há mais de meio século pela Ciência Política, Sociologia, Filosofia, Economia e Direito.

A “ressurreição” do Estado como ente fundamental para a economia de mercado, comprovada messianicamente com a crise financeira mundial instaurada em 2008², cujos efeitos ainda provocam danos nefastos aos países europeus, principalmente Grécia, Irlanda e Portugal, revela

2 Refiro-me mais especificamente às sucessivas injeções de bilhões de dólares para salvar empresas e bancos nos EUA e no resto do mundo, iniciada com 85 bilhões de dólares para a seguradora americana AIG.

ainda mais a necessidade de discussão da temática da evolução e crise do Estado Social, mesmo que através de sucintas considerações.

E é em meio a esse dismantelamento e à restrição de direitos sociais que os europeus constataam a ironia de seu sistema partidário. Em Portugal e Espanha, por exemplo, acirradas disputas político-partidárias revelam um paradoxo peculiar: todos os partidos, sejam de esquerda ou direita, governo ou oposição, fundamentam suas propostas na defesa e preservação radical do Estado Social.³

Abordar esse contexto de mudanças decisivas no Estado Social é pano de fundo imprescindível para qualquer trabalho que pretenda pensar o Programa Bolsa Família. Contudo, é preciso destacar que a análise mais profunda da crise e evolução do Estado Social brasileiro não pode preterir o estudo das demais políticas e programas sociais. Por isso, este é um artigo limitado, seja por sua extensão condicionada, seja por sua especialização. Não bastassem esses aspectos, tem-se agora o programa “Brasil sem Miséria”, nova modalidade de transferência condicionada de renda com o intuito de eliminar a miséria no Brasil.⁴

O Bolsa Família foi um dos grandes trunfos dos governos Lula, se não o principal, decisivo para ganhos sociais significativos⁵ e definindo indiretamente a manutenção do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República, com a eleição de Dilma Rouseff em 2010. Para alguns, não adentrando o mérito das acusações sobre o uso político-eleitoral do programa, essa eleição, em caso de desfecho diferente, provavelmente provocaria a queda de diversos governos de esquerda atualmente vigentes na América do Sul.

Espera-se que não falte à sociedade o juízo crítico e a consciência ética de que fala Bonavides para defender o breviário de mandamentos democracia e a justiça, “que é a filosofia do Estado Social em seu consórcio com a soberania participativa do povo”.⁶

3 Cf. CORREA, Ana Paula, in *Jornal de Notícias*, 19/09/2010, que analisa muito bem a questão. - “A adesão aos princípios dos que assumem como sua a responsabilidade de contribuir para que seja dada uma resposta colectiva às necessidades das pessoas é uma prática que poucos admitem não acolher ou respeitar.” «http://www.jn.pt/Domingo/Interior.aspx?content_id=1665901&page=-1» acessado em 13/05/2011.

4 Plano de combate à miséria (pobreza extrema) cujos detalhes serão explicitados à frente. “O Limiar da Pobreza” - editorial do jornal *Folha de S. Paulo*, 05/05/2011, p. A2 - FSP 05-05-11 - pag A2.

5 Redução da pobreza extrema em 50% e da pobreza absoluta em 34% - cf. RICUPERO, Rubens, “A volta da Igualdade”, in: jornal *Folha de S. Paulo*, 15/05/2011, p. A3. - FSP - 15-05-2011.

6 BONAVIDES, op. cit., p. 11.

PARTE I – ESTADO SOCIAL E BRASIL

I. DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL

É importante discorrer sobre a essência do Estado Social, sua gênese, evolução e crise, no intuito de caracterizar essa forma de Estado. Esses pontos requerem uma análise histórica, mesmo que breve, sobre o Estado Liberal, paradigma que anteriormente vigorava e determinava as regras de atuação do Estado na Sociedade após a queda do Antigo Regime absolutista.

O Estado Social se origina a partir da crise do modelo liberal de Estado, que já não dando conta de preservar os interesses da burguesia de manutenção e consolidação do capitalismo, foi, sob a ameaça do socialismo, obrigado a se reinventar. Não há como pensar Estado Social, e consequentemente Seguridade Social, sem considerar as reivindicações sociais do século XIX e o surgimento do Socialismo.⁷ Ademais, o Estado Liberal não cumpriu os ideais ao qual se vinculava, principalmente quanto à livre concorrência e à livre iniciativa.

O curso da Revolução Industrial do século XIX levou à acumulação excessiva de capital e formação de oligopólios e cartéis, que eliminavam concorrentes e levavam à desigualdade social. A inoperância do Estado e o lapso normativo quanto à regulação da economia, aliadas à inexistência de direitos sociais e econômicos, desvelaram as mazelas e fraquezas do Estado Liberal e determinaram sua insustentabilidade. “O velho liberalismo, na estreiteza de sua formulação inicial, não soube resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise”.⁸

Embora de menor alcance e controverso, não se pode ignorar o papel do Vaticano, que inaugurou o chamado catolicismo social, reforçando as idéias de um socialismo cristão. Ou seja, o Estado Social foi “fertilizado pelo pensamento da Igreja Católica, manifestado anos mais tarde

7 É esclarecedor, em tempos de crise, o artigo do professor Dr. BOAVENTURA SANTOS - 06/04/2011 - “*Inconformismo e Criatividade*”, in: *Carta Maior*, 06/04/2011. , no qual, ao defender que o capitalismo necessita de adversários creíveis como corretivo, diz: “Durante o século XX esse corretivo foi a ameaça do comunismo e foi a partir dela que, na Europa, se construiu a social-democracia (o modelo social europeu e o direito laboral). Extinta essa ameaça, não foi até hoje possível construir outro adversário creível a nível global.” Disponível em: «<http://www.cartamaior.com.br/>»

8 BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo. Editora Malheiros. 8ª Ed. 2007. p. 188.

em sucessivas encíclicas papais”⁹, das quais a mais importante foi a *Rerum Novarum*, de 1891.

Os movimentos sociais, desvelando a insuficiência das liberdades burguesas, permitiram que se tivesse consciência da necessidade de justiça social.¹⁰ Essa crise foi útil à burguesia para, transformando o Estado, preservar o capitalismo ante a eventualidade socialista. A organização internacional de trabalhadores e a uma proposta científica como alternativa ao Estado Liberal fizeram com que a elite entendesse o imperativo de gradualmente incorporar reivindicações dos trabalhadores e propostas dos socialistas, numa tentativa de serenar a tensão social.

Com esse pano de fundo conflituoso, e por causa dele, vão surgindo os direitos sociais e econômicos, na verdade conquistas dos trabalhadores: limitação da jornada do trabalho, proibição do trabalho infantil, previdência social, etc. Interessante e oportuno é o retrospecto de Celso Antônio Bandeira de Melo:

Até um certo ponto da História havia a nítida e correta impressão de que os homens eram esmagados pelos detentores do Poder político. A partir de certo instante começou-se a perceber que eram vergados, sacrificados ou espoliados não apenas pelos detentores do Poder político, mas também pelos que o manejavam: os detentores do Poder econômico. Incorporou-se, então, ao ideário do Estado de Direito o ideário social, surgindo o Estado Social de Direito, ...¹¹

Até o início do século XX, as constituições permaneciam essencialmente liberais, sem previsão de intervenção do Estado na economia, mas começavam a aflorar normas infraconstitucionais inovadoras. A Alemanha, recém-unificada, foi pioneira na legislação social, enquanto os cidadãos americanos testemunharam uma lei antitruste, em 1890 (*Sherman Act*).¹²

Mas, como é notório, é com a chegada da Grande Guerra que as transformações se aceleraram. Resultado direto da incapacidade e insustentabilidade do modelo capitalista do Estado Liberal clássico, a I Guerra Mundial influenciou, por um lado, a revolução socialista na Rússia, em

9 BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo. Editora Malheiros. 26^o Ed. 2008, p. 1056.

10 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo. Editora Malheiros, 25^o ed., p. 115.

11 BANDEIRA DE MELO, op. cit, p. 50.

12 BANDEIRA DE MELO, op. cit, p. 50.

1917, e, por outro, a Constituição de Weimar, na Alemanha, em 1919 (embora fora a Constituição mexicana de 1917 a primeira que incluiu direitos de segunda geração no rol de direitos fundamentais.

Passada a grande crise de 1929 e a II Guerra Mundial, o Estado Social se afirma definitivamente. Apesar de alguns países terem desenvolvido ações de seguro social no início do século XX (e alguns mesmo no século XIX, como a Alemanha) é no pós-guerra que o fenômeno “sofreu incontestável expansão e até mesmo institucionalização”.¹³ Para resumir, peço licença ao notável jurista cearense para transcrever trecho oportuno de sua monografia:

Nossa tese reflete, em larga parte, aquela fase grandemente embebida do pessimismo da guerra fria e da iminência do holocausto nuclear. Conservava-se viva a memória da tragédia que fora a II Grande Guerra Mundial: os imensos problemas de justiça social haviam gerado ressentimentos e ódios contra a decrepitude de uma espécie de capitalismo cujos erros graves se acumulavam ao redor de uma forma de Estado impotente para vencer crise de tão vastas proporções qual aquela do Estado liberal, condenado, já, a transformar-se ou desaparecer.

Mas, debaixo das pressões sociais e ideológicas do marxismo, o Estado liberal não sucumbiu nem desapareceu: transformou-se. Deu lugar ao Estado social.¹⁴

Ainda segundo esse grande publicista, foi, todavia, com a Lei Fundamental alemã do pós-guerra, em 1949, que pela primeira vez se positivou o termo “Estado Social”. Os autores da Lei Fundamental de Bonn souberam, “com uma locução breve e substantiva e de rara concisão, formular em 1949 a cláusula *principal* dos direitos da segunda geração.”¹⁵ A partir de então o termo exerceu influência doutrinária e jurisprudencial no resto da Europa e do mundo, além de interferir diretamente em novos textos constitucionais. Não há constituições na Europa elaboradas no pós-guerra que não sofreram influência desse texto constitucional. Nascia assim um constitucionalismo de nova dimensão, “que intentava, por via das cartas sociais de direitos, apaziguar relações jurídicas e econômicas perpassadas dos litígios do capital com o trabalho.”¹⁶

13 ARRETCHE, Marta T. S.. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. In: *Bib. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, n.º 39, 1.º semestre de 1995, p. 03.

14 BONAVIDES, op. cit., p. 37.

15 BONAVIDES, op. cit., p. 07.

16 *Ibid.*, loc. cit.

O mesmo Paulo Bonavides nos alerta, no entanto, em seu prodigioso capítulo sobre o Estado Social e a Democracia, do erro em confundir o Estado Social com o Estado Socialista, ou mesmo como uma etapa para se alcançar o socialismo. Há algo que o diferencia em seu âmago do Estado proletário: “é que ele conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia”, preservando assim a burguesia, embora com poderes mais restritos e atenuados.¹⁷ Por isso a admissão pelo Estado Social de regimes políticos tão antagônicos, desde o nazismo à democracia, passando pelo franquismo, na Espanha, e pelo salazarismo, em Portugal.

Interessante, mas que não se impõe agora, é o extenso debate marxista sobre a questão de ser o Estado Social, assim como a democracia, uma “estratégia burguesa” para conter a luta de classes e evitar o desfecho fatal previsto no Manifesto Comunista.

2. O ESTADO SOCIAL

Cabível e necessário é, após considerações históricas, discorrer sobre o significado da expressão “Estado Social”, que não é, contudo, unanimidade doutrinária, e está longe de ser em tempos de instabilidade e crises.

Primeiramente, apesar do intervencionismo (ou dirigismo) ser um aspecto crucial no Estado Social, em contraposição ao abstencionismo do Estado Liberal, não é sozinha a essência dele. Defensor ferrenho do Estado Social, Bonavides busca uma interpretação não formalista do que venha a ser o Estado Social, evitando um “Estado Social de conteúdo variável”:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma,

17 Ibid., p. 184.

estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social.¹⁸

Em sua definição, vê-se que o autor enfatiza a influência do Estado nos vários setores da sociedade, garantindo direitos sociais, econômicos e culturais, seja em qual regime político for. A possibilidade de diferentes formas de expressão do Estado constitucional é observada também por João Carlos Loureiro, que faz a ressalva de que Estado Social é a expressão com mais assento na dogmática jurídica, sendo o “Estado de bem-estar (*welfare state*, *Wohlfahrtsstaat*) ou Estado-providência”¹⁹ mais utilizado pela Sociologia e Economia. Analisemos a proposta do conceito de Loureiro, cuja transcrição também é oportuna:

Estado social é aquele em que, sem prejuízo do reconhecimento do papel essencial da economia de mercado, assume como tarefa garantir condições materiais para uma existência humana condigna, afirmando um conjunto de prestações, produzidas ou não pelo Estado, com a marca da deverosidade jurídica, hoje especialmente, mas não exclusivamente, na veste de direitos fundamentais, que respondem, a partir de mecanismos de solidariedade, fraca ou forte, a necessidades que se connexionam com bens básicos ou fundamentais (v.g., seguridade social) cujo acesso não deve estar dependente da capacidade de poder pagar, ou não, um preço.²⁰

Esse conceito é o que melhor representa e engloba todos os aspectos caracterizadores do Estado Social descritos até aqui, muito embora, apesar do esforço pela precisão, admite, como o próprio autor alerta, os mais diversos tipos de Estado Social, tipos estes construídos de acordo com o rol de direitos que garante e o que se entende por “garantir”. Isto é, a existência de “conceitos jurídicos indeterminados”, ou seja, imprecisos, vagos, plurissignificativos²¹ (v.g., “existência humana condigna”, “bens básicos ou fundamentais”) dá margem à discricionariedade inerente a cada Estado soberano, que, com sua autonomia, determina, democraticamente ou não, que Estado Social será.

No entanto, não há como conceituar o Estado Social de modo a tipificar todos os seus pormenores sem o risco de se descrever apenas

18 BONAVIDES, op. cit., p. 186.

19 LOUREIRO, João Carlos. *Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da ideologia dos “Direitos Adquiridos”*. Coimbra: Editora Coimbra, 2010, p. 73.

20 Ibid., p. 74.

21 BANDEIRA DE MELO, op. cit., p. 956.

um Estado Nacional específico em um exato momento de sua história. O termo “Estado Social” é, em sua essência, uma classificação histórica e, portanto, inevitavelmente genérica. O que faz Paulo Bonavides no outro trecho supracitado não é, na verdade, conceituar, mas exemplificar um Estado Social (o modelo ideal, para ele).

Fonte de confusão e irritação são os termos correlacionados ao Estado Social como espécies do gênero ou mesmo sinônimos, seja na imprensa ou mesmo em textos acadêmicos. Desse modo, a banalização do termo acaba por esvaziar de significado tão importante conceito. Esse debate sobre os vários vocábulos empregados como sinônimos ou espécies de Estado Social, apesar de semelhante, não se confunde com a discussão sobre a “pluralidade de modelos” do Estado Social, abordada com detalhes na obra do professor Loureiro. Autor que considera sinônimos o Estado de bem-estar, *Welfare State* e Estado Social, enquanto avalia o Estado Providência como uma versão patológica do Estado Social.²² Todavia, não é oportuno nem possível adentrar aqui em tão extenso debate.

3. ESTADO SOCIAL NO BRASIL

O conteúdo e o tratamento dos direitos sociais são variáveis no espaço e no tempo. Em outras palavras, assim como não é possível delimitar temporalmente a existência do Estado Liberal clássico, dado que cada país o desenvolveu (ou não) em um período diferente e com substância diferente, o mesmo se dá em relação ao Estado Social.

É preciso investigar a possibilidade de se afirmar que há ou houve Estado Social no Brasil, ponto que gera muita discussão na Academia e na imprensa. Isso porque a resposta à interrogação pode gerar contradições. Se afirmarmos a constituição de um Estado Social, este não vem funcionando na prática, ante a amplitude dos problemas sociais que sem esforço se verifica no país. Se, por outro lado, nega-se a existência de um Estado Social, o extenso rol de direitos fundamentais protegidos pelo Estado na Constituição da República de 1988, em seu artigo 5º, assim como a previsão de intervenção do Estado na economia para assegurar a existência digna de todos (artigo 170),²³ contrariam a ideia de que não se trata de um Estado pró-ativo em relação à questão social.

22 LOUREIRO, op. cit., p. 79.

23 Como bem atestam também, (segundo BANDEIRA DE MELO, op. cit., p. 50), exemplar e exemplificativamente, seus arts. 1ª, III e IV, 3ª, I, III e IV, 7ª, II e IV, 184, 186, IV, 191, 193 e 194.

Mas essa contradição é, em última análise, um adjetivo fundamentado na grande disparidade entre o que está na Constituição e o que se vê na prática. Isto é, o Estado brasileiro pretende ser um Estado Social efetivo, o que está muito longe de acontecer. No entanto, se considerarmos a concepção de Loureiro pela qual o Estado Social “surge com um processo, com diferentes formas de expressão ou modelos”²⁴, pode-se asseverar que o Brasil tem um Estado Social, mas com suas limitações e mazelas. Cabe questionar mais adiante se a tendência atual é de superação dessa incompletude ou de retrocesso (entendido como distanciamento dos princípios e “regras” do Estado Social).

O modo mais eficaz de se constatar a existência ou não de um fenômeno é contrapor o fato e a realidade ao conceito (aproximação tipológica). Dessarte, colocando o conceito de Loureiro frente às características do Estado brasileiro, determinadas em sua Magna Carta, concluir-se-á pela existência do Estado Social brasileiro. Considerando os principais aspectos do referido conceito, averigua-se que a Constituição reconhece a “economia de mercado”, porquanto assegura o valor da livre iniciativa (art. 1º, IV, art. 170, *caput*) e a livre-concorrência (art. 170, IV) e “assume como tarefa garantir condições materiais para uma existência humana condigna, afirmando um conjunto de prestações”, visto que garante expressamente que a ordem econômica “tem por fim assegurar a todos existência digna” (art. 170, *caput*) e a “dignidade da pessoa humana”²⁵ como fundamento da República (art. 1º, III). Ora, o que se diz e prevê na Lei Fundamental brasileira se enquadra no sentido proposto para o termo.

Autenticando essa tipificação, Bandeira de Melo, ao enaltecer o modelo de progresso humano representado pelo Estado Social de Direito, sintetiza com precisão a conclusão ao dizer que “a Constituição brasileira de 1988 representa perfeitamente este ideário, que, todavia, entre nós, jamais passou do papel para a realidade.” Mais adiante, afirma que o Estado brasileiro se inclui, à toda evidência, na linha do Estado Social de Direito, “que pressupõe uma presença ativa do Poder Público para promover o bem-estar dos administrados, notadamente dos que se encontram na base da pirâmide social.”²⁶ Não há dúvidas, ainda segundo esse autor, já que o artigo 193 da Carta de 1988 é enfático ao proferir que “A ordem social tem

24 LOUREIRO, op. cit., p. 73.

25 Para maiores desenvolvimentos da importância desse princípio para o Estado Social, ver LOUREIRO, op. cit., p. 192-200.

26 BANDEIRA DE MELO, op. cit., p. 1056.

como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social”. É manifesto que não se adotou uma concepção liberal na qual o próprio mercado daria conta desses objetivos. “Estes foram definidos pela Constituição e postos à cômputa do Estado, ao qual foi cometido o encargo de implementá-los ou garanti-los.”²⁷ Os meios intervencionistas à disposição do Estado são os instrumentos que instituem um regime de garantias concretas e objetivas.

Se optarmos pela já citada enumeração de atividades típicas do Estado Social feita por Bonavides, fica ainda mais fácil constatar que o Estado brasileiro se encaixa nessa modalidade.²⁸

Não obstante, como já previsto, a subsunção da realidade ao conceito e a análise constitucional não são suficientes para que os objetivos do Estado Social brasileiro sejam todos alcançados. Há um enorme *gap* entre a Lei Maior e a faticidade. Ademais, esse projeto civilizatório está sob constante ameaça. Bonavides conta que a (...) “implantação entre nós de um Estado social é muito mais dificultosa que na Europa, onde desde muito floresce ele em várias repúblicas constitucionais do continente.” (...) E acrescenta: “O Estado social, nós o vislumbramos há cinco décadas, e o temos ainda por chave da crise institucional deste País”.²⁹

Desde o momento em que os Estados se viram, com o modelo liberal, incapazes de responder à crise econômica e social de 1929, o mundo testemunhou o nascimento e crescimento de movimentos nacionalistas na Europa, América e Ásia. Foi a partir desse instante que começou no Brasil o lento e gradual processo de transformação do Estado, de Estado Liberal a Estado Social, deflagrado, segundo Bonavides, com a revolução de 1930 liderada por Getúlio Vargas.³⁰

Pode-se, por fim, dizer que, como processo, há um Estado Social brasileiro em constante transformação e luta para se afirmar e ser efetivo. A distância entre a letra das normas constitucionais e a *praxis* é tão grande que acaba por ofuscar as vistas, levando-nos à conclusão de que não há Estado Social no Brasil. Mas há que se cuidar para não aceitar tal conclusão, que pode, ao negar a existência desse Estado, facilitar o desmoronamento do pouco que já se conseguiu em concreto. Vivemos, na verdade, um Estado Social não efetivo.

27 Ibid., cit., p. 1057.

28 BONAVIDES, op. cit., p. 186.

29 BONAVIDES, op. cit., p. 10.

30 Ibid., p. 184.

Sobre o assunto, Bonavides, ao versar sobre as dificuldades à concretização dos direitos fundamentais de quatro gerações, dita que o empecilho mais espinhoso procede da conjuração neoliberal do capitalismo globalizador, “que domina mercados e anula, com pactos de vassalagem e recolonização, a soberania dos países em desenvolvimento.”³¹

Isso posto, o debate sobre o atual *status* desse modelo de Estado no Brasil não pode prescindir da problematização sobre o advento do Programa Bolsa Família, ainda pouco considerado pela doutrina jurídica quando esta qualifica o atual Estado brasileiro. Há muito que se indagar se essa novidade – que tem hoje papel essencial no combate à pobreza e à desigualdade social, e teve forte impacto na Seguridade Social brasileira, seja como parte desta ou como política social de outra natureza – é fruto de uma concepção política e ideológica da função do Estado, ou, em caso contrário, mero artifício populista.

PARTE II – BOLSA FAMÍLIA E SEGURIDADE SOCIAL

4. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em outubro de 2003³², no primeiro ano do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, já sob a vigência, portanto, dos direitos e garantias fundamentais trazidas pela Constituição de 1988. Há que se destacar, no entanto, que essa política pública foi precedida de inúmeras outras medidas de proteção social, similares ou não, motivo pelo qual é tarefa complexa resumir essa história em poucas linhas. No Brasil há inúmeras outras políticas e direitos que compõem o sistema brasileiro de Seguridade Social, não abordadas por motivos óbvios, mas que devem ser consideradas como parte do Estado Social brasileiro. Ademais, há políticas públicas de transferência de renda semelhantes no México (Programa Oportunidades) e no Chile (Programa Chile Solidário).³³

31 BONAVIDES, op. cit., p. 10.

32 Através da Medida Provisória nº 123, de 20 de outubro de 2003, a qual foi convertida na Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

33 BICHIR, Renata Mirandola. *O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência*

Apesar de estar associado ao governo Lula, o Programa Bolsa Família foi antecedido por institutos criados em governos anteriores. Como se percebe no primeiro artigo da própria Lei 10.836, várias das ações de transferência de renda do Governo Federal já existentes à época foram unificadas, em sua gestão e execução, para dar origem ao Bolsa Família. No entanto, não é sem razão que a notoriedade dessa política social é atribuída àquele líder político, que ampliou astronomicamente os recursos orçamentários destinados e racionalizou sua atuação. O PBF é hoje o maior programa de transferência de renda do mundo, atingindo 12 milhões de famílias (aproximadamente 49 milhões de pessoas).³⁴

A partir da década de 40, com o Estado Novo, reproduzindo os modelos europeus sem atentar para as peculiaridades de uma sociedade desigual e predominantemente rural, o Brasil foi organizando, assim como a maior parte da América Latina, um sistema de proteção social contributivo excludente.³⁵ Apesar da quebra da relação contribuição-benefício em 1971 com a ideia da aposentadoria especial para trabalhadores rurais,³⁶ é somente com a Constituição de 1988 que se prevê realmente políticas sociais redistributivas. As políticas sociais no país passaram de um “padrão de proteção social vinculado ao mundo do trabalho, restrita a categorias específicas de trabalhadores” (formais),³⁷ a um modelo de universalização.

Em 1996, o governo federal de Fernando Henrique Cardoso (FHC) criou seu primeiro programa de transferência de renda condicionada, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).³⁸

A Constituição, com sua nova proposta federativa de descentralização das políticas sociais, provocou ainda o surgimento de experiências municipais de garantia de renda mínima. Em 1997, com a proliferação de iniciativas locais de mecanismos de garantia de renda mínima, o governo federal editou lei (Lei nº 9.533) autorizando o auxílio e o apoio financeiro aos municípios que mantivessem sistemas condicionados a ações socioe-

de renda. Novos estudos. - CEBRAP [online]. 2010, n.87, pp. 115-129.

34 Ministério do Desenvolvimento Social, 2011. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>, acessado em 19/05/2011.

35 SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Brasília, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424). Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf> acessado em 21/05/2011.

36 Lei complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL).

37 Cf. BICHIR, op. cit.

38 Ibid., p. 09.

ducativas.³⁹ Esse incentivo federal nunca foi significativo, sendo extinto em 2000, quando se planejou a criação do Programa Bolsa Escola⁴⁰ para 2001, por meio do qual seria transferida certa renda para as famílias com a condição de que mantessem seus filhos na escola (numa tentativa de avançar assim com a universalização do ensino fundamental no Brasil).

Em seguida, foram criados o Bolsa Alimentação⁴¹, em 2001, com contrapartidas de cuidados de saúde, o Auxílio Gás⁴², em 2002, vinculado ao Ministério das Minas e Energia, e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação,⁴³ em 2003, para compra exclusiva de alimentos.

A sobreposição de programas e a falta de coordenação entre União, Estados e Municípios, além da ausência de centralização (cada programa era vinculado a um Ministério distinto), acabavam por gerar injustiças, tratando famílias em mesma situação de modo desigual. Como bem apontam Soares e Sátyro, “o que existia não se assemelhava, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social.”⁴⁴ Era um emaranhado de iniciativas desconectadas, com objetivos diferentes, mas sobrepostos. Estes programas não eram universais e sequer tinham essa pretensão, e não alcançavam todo o território nacional.

Com a fusão desses quatro programas e várias medidas de reorganização institucional, foi criado, em 2003, o Programa Bolsa Família.

O sistema tem uma lógica simples, muito embora sua execução e gestão em um país de dimensões continentais e tão heterogêneo não seja fácil. O programa basicamente transfere renda sob condições, ou seja, exigindo certas contrapartidas dos beneficiários. Mas há especificidades.

Conforme se depreende do artigo 18 do Decreto 5.209/2004, o programa atende tanto as famílias em situação de pobreza quanto em situação de extrema pobreza, caracterizadas, respectivamente, pela renda familiar mensal *per capita* de R\$ 140,00 e R\$ 70,00.

As famílias que são classificadas acima da linha da extrema pobreza, mas abaixo da linha da pobreza, são elegíveis a receber um valor variável. Assim, o artigo 19 desse decreto estabelece o valor de R\$ 32,00 por criança de zero a 15 anos (ou gestante), até um máximo de R\$ 96,00

39 Cf. SOARES; SÁTYRO, op. cit..

40 Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001.

41 MP nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001.

42 Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

43 Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.

44 SOARES; SÁTYRO, op. cit., p. 10.

por família, e a quantia de R\$ 38,00 por adolescente de 16 e 17 anos, matriculados em unidade de ensino, até um máximo de R\$ 76,00 por família. Já as famílias em estado de pobreza extrema, além de serem elegíveis aos valores variáveis, recebem um valor básico de R\$ 70,00 independentemente de contrapartidas.

Todas as informações a respeito da condição financeira de cada família, que basearão o cálculo dos benefícios, são obtidas em um Cadastro Único, o qual funciona como uma espécie de censo da população pobre do país. Inteligentemente há a previsão de que o titular do benefício do Programa Bolsa Família (artigo 23-A do Dec. 5.209/2004) deve ser preferencialmente a mulher, o que ajuda a evitar o uso do dinheiro com gastos supérfluos e desvirtuantes.⁴⁵

Em princípio, o benefício é concedido por um período de dois anos, ao final do qual as famílias recebem uma visita dos agentes municipais para que se verifique se as condições de vida mudaram. Paralelamente, o sistema tem realizado, cada vez mais, a atualização do Cadastro Único por meio da utilização de bases de dados de outros setores (cruzamento de dados), que registram fontes de renda formais ou outras modalidades de assistência social.⁴⁶ Essas ações tendem a evitar que o benefício continue mesmo após a melhoria de vida da família, o que prejudicaria as famílias mais necessitadas que não estão assistidas.

As contrapartidas para manutenção no sistema também estão estipuladas na lei. Segundo o artigo 3º da Lei 10.836, os benefícios estão condicionados à realização de exames pré-natais, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde (vacinação em dia) e frequência escolar de 85%. A fiscalização fica a cargo do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, que repassam os dados ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que é responsável pela gestão de todo o programa.

45 Por experiência com outros programas similares, percebeu-se que se o dinheiro fosse entregue aos homens, haveria mais probabilidade de ser gasto com bebida, geralmente cachaça, nos botequins do Brasil, prática infelizmente comum.

46 SOARES; SÁTYRO, op. cit., p. 13.

5. ALGUMAS CRÍTICAS AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Apesar de prestigiado, o Bolsa Família tem sido alvo de muitas críticas, o que tem contribuído para o aperfeiçoamento do sistema e sua complementação, embora sejam muitas vezes fruto de desinformação e disputas político-eleitorais.

Uma das principais críticas se baseia na polêmica entre políticas públicas focalizadas, como os programas de transferência de renda, e políticas públicas universais, como saúde e educação, por exemplo. Esse caráter seletivo (discriminação positiva) de combate à pobreza pelo Bolsa Família gera, segundo alguns autores, estigmatização e dependência, além de não resolver as causas do problema social. Ou seja, um sistema assistencialista e populista.⁴⁷ Para outros, considerando a escassez dos recursos públicos, os programas focalizados nos mais pobres são mais eficazes e racionais na diminuição da pobreza, servindo como um critério de priorização dentro de um sistema de universalização das prestações sociais e, ademais, ajudando os pobres a terem acesso às próprias políticas sociais universais tradicionais. Ou seja, nessa perspectiva, “a focalização é também um estratégia para a universalização.”⁴⁸

Outra crítica gira em torno das exigências das contrapartidas. O que, para uns, é um incentivo ao desenvolvimento de capital humano a longo prazo (pobreza entendida não só como a insuficiência de renda), para outros, é “uma negação do direito de receber parte da riqueza socialmente produzida”⁴⁹, além de uma maneira de dificultar o acesso ao programa justamente pelas famílias mais vulneráveis (que não possuem escola ou posto de saúde próximo a sua moradia).

Uma crítica muito comum na imprensa é que o Bolsa Família desestimula o trabalho dos beneficiários que, atingindo um determinado nível de renda, diminuem o trabalho ou simplesmente abandonam-o. Esse argumento é facilmente desconstruído pela utilização de dados estatísticos que mostram que o valor recebido não é suficiente para desencorajar ao trabalho, já que, em média, responde por apenas 11% do rendimento total das famílias beneficiárias. Dados recentes do IBGE “mostram que pessoas

47 Ver BICHIR, op. cit.

48 CARDOSO, Ruth. *Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21*. São Paulo em Perspectiva, 2004, vol. 18, nº 2, p. 42.

49 Ver BICHIR, op. cit.

que vivem em domicílios onde há beneficiários do Bolsa Família trabalham tanto ou mais que as outras pessoas com renda familiar per capita similar”.⁵⁰ Ruth Cardoso, apesar de concordar com a crítica ao assistencialismo, lamenta que a própria assistência muitas vezes seja desqualificada no bojo desses criticismos.⁵¹

É comum também refutar a importância do Programa Bolsa Família na recente redução drástica da pobreza no Brasil afirmando que o crescimento econômico e a queda do desemprego foram os verdadeiros fatores responsáveis por esses resultados. Alguns ainda acrescentam, de forma estranha, que o benefício ajudou reduzir a desigualdade, mas não a pobreza.⁵²

Essas últimas críticas são reveladoras do distanciamento entre a concepção liberal de Estado e o Bolsa Família. Ao investir em “programas sociais”, o Poder Público objetiva interferir diretamente na economia para reduzir as distorções causadas pelo livre-mercado, nomeadamente a desigualdade de renda. Essa política pública, como visto, é criticada com base em uma concepção aparentemente oposta e não conciliável de que são o crescimento econômico e a diminuição do desemprego os verdadeiros catalisadores da melhoria da qualidade de vida dos mais pobres.

Ora, é mais evidente ainda a tensão entre o liberalismo e a concepção social quando reclamações sobre o tamanho do Estado brasileiro são feitas todos os dias nos jornais e revistas brasileiros. No entanto, percebe-se que, embora muito se rezingue da alta carga tributária no Brasil, sempre maior do que os países com mesma renda per capita, poucos refletem que se trata de um (...) “financiamento do processo civilizatório contruído na Constituição de 1988, em que o país revelou preferir uma sociedade que proporcione igualdade de oportunidades para todos”.⁵³ Ou seja, constata-se facilmente que boa parte do orçamento fiscal do Estado brasileiro é utilizada para corrigir diretamente as distorções provocadas por um Estado somente liberal.

Várias dessas e outras críticas que abundam na imprensa são pouco ou mal fundamentadas, envolvendo muitos juízos morais, precon-

50 MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Brasília, 2007, p. 07. (Texto para Discussão, n. 1283). Disponível em «http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1283.pdf»

51 CARDOSO, op. cit., p. 42.

52 Ver BICHIR, op. cit..

53 NETTO, Antônio Delfim. *Meritocracia*. In: *jornal Folha de S. Paulo*, 19/05/2011, p. A2.

ceitos e interesses político-eleitorais, muito embora haja algumas questões pertinentes que devem promover um diálogo contrutivo para aperfeiçoar as políticas sociais de combate à pobreza.

6. NATUREZA JURÍDICA DO BOLSA FAMÍLIA

Outra discussão sobre o Programa Bolsa Família se dá sobre seu *status* jurídico. Alguns alegam que, por estar atrelado a contrapartidas⁵⁴, o PBF não constitui um direito subjetivo. Medeiros, Britto e Soares acrescentam que, diferentemente dos direitos sociais previstos na Constituição brasileira (artigo 6º a 11), a legislação do Programa “possui dispositivos que condicionam, de maneira não muito objetiva, a seleção de beneficiários à alocação orçamentária corrente do programa”, sendo, portanto, um “*quasi*-direito social, cuja exigibilidade judicial por uma família pobre ainda não é claramente assegurada”.⁵⁵

Os critérios que o programa estipula definem quais famílias são elegíveis para receber os benefícios, em ordem crescente de necessidade, o que não concede às eleitas o direito subjetivo de recebê-los, resultando, muitas vezes, em famílias elegíveis não cobertas. Isso porque o montante de recursos disponíveis para o programa está sujeito à previsão orçamentária a cada ano, sendo variável de acordo com a vontade política e a situação fiscal do Estado no momento. De certo modo, é essa ausência de reserva orçamental fixada em lei que dá a flexibilidade necessária ao governo para a adequação, a cada ano, a novas realidades, recuando ou avançando o programa de acordo com os resultados obtidos. Essa mesma flexibilidade, por outro lado, torna o programa suscetível às mudanças de governo, o que pode comprometer as metas e os planejamentos plurianuais, além de evidentemente torná-lo vulnerável a crises externas, cortes orçamentários e ajustes fiscais.

Corroborando o que foi dito, o caráter de não gerar direito é explicitado tanto na lei criadora do programa quanto no decreto que o regulamenta. O artigo 6º da Lei 10.836/2004 estabelece, em seu parágrafo único, que o “Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.” No Decreto 5.209/2004, por sua vez, o artigo 21 estipula que

54 SOARES; SÁTYRO, op. cit., p. 15.

55 MEDEIROS; BRITTO; SOARES, op. cit., p. 09.

a “concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido.”

Apesar dessa indefinição sobre a natureza jurídica do programa, é evidente, no entanto, que este se enquadra como modalidade da Seguridade Social. A partir do conceito em sentido material proposto por Loureiro,⁵⁶ e considerando as normas que regem e dão forma ao Bolsa Família, pode-se dizer que, enquanto prestação social não contributiva, é modalidade de assistência social. Esta “mergulha suas raízes nos tradicionais esquemas assistenciais, numa linha de apoio à pobreza”.⁵⁷ Ora, o que é o Bolsa Família se não isso?

7. CONCLUSÃO

A análise da evolução e crise do Estado Social é pré-requisito indispensável para ponderar sobre programas como o Bolsa Família atualmente. É em um contexto de crise do Estado Social europeu que, atuando simultaneamente como proteção social e investimento em capital humano, através das contrapartidas de educação e saúde, o Bolsa Família representou o maior esforço de expansão e consolidação da rede de assistência social herdada do governo FHC.

Devido às suas características e peculiaridades, não se sabe, todavia, se essa política continuará a alcançar bons resultados. Mas é certo que já bancou uma revolução no fortalecimento do Estado Social brasileiro, mais voltado para a correção das disparidades sócio-econômicas que sacrificam o país há séculos. Mudança que tende a continuar, com o início do programa “Brasil sem Miséria”, do governo Dilma (2011-2014).

O aspecto evidente de intervenção do Estado na economia por meio do Bolsa Família, visando erradicar a pobreza, mesmo que por meio da assistência social em um primeiro momento, é prova cabal de que o Estado Social no Brasil deu mais um passo adiante. Aqueles que atacam hoje o dito “assistencialismo” e o pretensu uso eleitoral do Bolsa Família foram os mesmos que tentaram destruir o Estado Social brasileiro ontem, aplicando cega e fielmente as fórmulas neoliberais ditadas pelo FMI e pelo Banco Mundial.

Na contramão da conjuração mundial que apregoa o fatalismo do neoliberalismo globalizador e ataca a soberania dos países em desen-

56 LOUREIRO, op. cit., pp. 156-159.

57 LOUREIRO, op. cit., p. 160.

volvimento, que ainda lutam contra graves problemas sociais, o Brasil se viu fortalecido como Estado Social a partir da criação, sistematização e progressiva ampliação do programa Bolsa Família. No entanto, não há, ainda, distanciamento histórico suficiente para asseverar cientificamente se a atual crise econômica mundial representa uma crise “do” neoliberalismo ou “no” neoliberalismo; constatação que terá forte influência para o sucesso ou insucesso das pressões pela mitigação ou fim do programa no Brasil.

Por fim, a evolução do Estado Social brasileiro, se assim desejar a soberania popular, não deve terminar no Bolsa Família. No entanto, deve-se consolidar como direito fundamental garantido a ideia que o sustenta: a renda-mínima. Resumindo, e parafraseando Paulo Freire, quando falou sobre a educação, poder-se-ia dizer para a renda-mínima, proporcionada pelo Bolsa Família, que se ela sozinha não transforma ou revoluciona a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo. Editora Malheiros, 25ª ed. 2005.

ARRETCHE, Marta T. S.. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. In: Bib. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, nº 39, 1º semestre de 1995.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo. Editora Malheiros. 26ª ed. 2008.

BICHIR, Renata Mirandola. *O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda*. Novos estudos. - CEBRAP [online]. 2010, n.87.

BOAVENTURA SANTOS – 06/04/2011 – “*Inconformismo e Criatividade?*”, in: *Carta Maior*, 06/04/2011. Disponível em: «cartamaior.com.br»

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo. Editora Malheiros. 8ª Ed. 2007.

CARDOSO, Ruth. *Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21*. São Paulo em Perspectiva, 2004, vol. 18, nº 2.

CORREA, Ana Paula, in *Jornal de Notícias*, 19/09/2010, disponível em «www.jn.pt».

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

FOLHA DE S. PAULO (editorial do jornal), 05/05/2011, p. A2 – FSP 05-05-11 – pag A2. “O Limiar da Pobreza”

LOUREIRO, João Carlos. *Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da ideologia dos “Direitos Adquiridos”*. Coimbra: Editora Coimbra, 2010.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Brasília, 2007 (Texto para Discussão, n. 1283). Disponível em «www.ipea.gov.br»

NETTO, Antônio Delfim. *Meritocracia*. In: jornal *Folha de S. Paulo*, 19/05/2011, p. A2.

RICUPERO, Rubens, “A volta da Igualdade”, in: jornal *Folha de S. Paulo*, 15/05/2011, p. A3. – FSP – 15-05-2011.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Brasília, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424). Disponível em: «desafios.ipea.gov.br»

