

# A POLÍTICA DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

## LA POLÍTICA DE BIENESTAR SOCIAL EM EL BRASIL CONTEMPORÂNEO

*Agnaldo Kupper \**

### RESUMO:

Na atualidade, críticas não faltam aos programas sociais vigentes no Brasil. Para muitos, programas como o ‘Bolsa Família’ têm fins “eleitoreiros” e apenas indicam a presença de um Estado assistencialista. É necessário esclarecer, no entanto, que estes tipos de serviços são de caráter público e reconhecidos como direitos sociais. Escondem, porém, a busca pela estabilidade e ordem capitalista, em especial a partir do momento em que países como o Brasil passaram a adotar o projeto econômico neoliberal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado de Bem-Estar; programas sociais; neoliberalismo.

### RESUMEN:

Actualmente, críticos no faltan a los programas sociales vigentes em Brasil. Para muchos, programas como ‘Cesta Familiar’ tiene “finalidad electoral” y solo indican um Estado assistencial. Es necesario esclarecer, sin embargo, que estos tipos de servicios son de carácter público e reconocido como derechos sociales. Esconden, sin embargo, una búsqueda por la estabilidad e orden capitalista, principalmente a partir del momento em que países como Brasil pasaron a adoptar el proyecto econômico neoliberal.

**PALABRAS CLAVE:** Estado de Bienestar; programas sociales; neoliberalismo.

129

### INTRODUÇÃO

A pobreza possui características que carecem de análise.

No contexto capitalista, os menos favorecidos sentem-se diminuídos perante a sociedade em que estão inseridos pelo simples motivo de não poderem acompanhar o consumo sugerido e estimulado. Socialmente, os mais empobrecidos têm dificuldades de manter relações sociais permanentes e concretas. Politicamente, os desfavorecidos sentem-se menos importantes e, por vezes, incapazes de participar efetivamente das decisões da estrutura social a que pertencem, como se suas opiniões não devessem ser levadas em consideração pela posição em que se situam. A consequência natural é a perda da noção de cidadania.

O Brasil, embora estando entre as quinze maiores economias do planeta, apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – que indica a distância que cada país deve percorrer para atingir certas metas como acesso generalizado à educação – menor do que países como Colômbia, Uruguai, Venezuela e Cuba (este último sofrendo, há anos, sanções econômicas pelo regime que adota).

Há grande responsabilidade do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) sobre a situação em que o país se encontra. Em seu período de governo, a dívida interna do Brasil saltou de cento e cinquenta e quatro para oitocentos e oitenta e um bilhões de reais; o crescimento médio do PIB foi de 2,2% ao ano e da produção industrial de 1,9% (médias inferiores, inclusive, aos difíceis anos da década de 1980); a dívida externa brasileira cresceu de cento e quarenta e cinco

\* Mestre e Doutorando na área de História e Sociedade; professor de ensino superior e de pós-graduação; escritor.

para duzentos e quarenta bilhões de dólares; as transações do país com o exterior apresentaram um déficit de 200 bilhões de dólares (em 2002, o Brasil precisou obter com o Fundo Monetário Internacional cerca de vinte bilhões de dólares para cobrir um déficit originado das transações com o exterior).

Talvez o erro maior dos tecnocratas neoliberais dos ministérios econômicos e do Banco Central tenha sido o de acreditar que, havendo estabilidade monetária, rigor fiscal e a não-intervenção do Estado na economia, haveria desenvolvimento econômico do país (de certa forma houve e há, mas, em especial, dos estabelecimentos bancários).

O resultado do desempenho econômico, como não poderia deixar de ser, repercutiu em âmbito social: entre 1995 e 2002, a taxa de desemprego foi elevada em 45%, a população favelada cresceu duas vezes mais rápido que a população absoluta total, a violência urbana explodiu, o rendimento salarial médio da população das grandes cidades recuou 10% e 38% dos jovens entre dezoito e vinte e três anos mostraram-se envolvidos com algum tipo de contravenção somente no último ano de FHC.

Neste sentido, a introdução de programas sociais tornou-se premente.

## O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O Estado de Bem-estar social (Welfare State) indica para um Estado assistencial que garanta padrões mínimos na seguridade social a todos os cidadãos na saúde, na educação, na habitação, na renda e na previdência social. Tais serviços tornaram-se públicos ao serem reconhecidos como direitos sociais no Estado de Bem-estar social e em diferentes períodos históricos. Estados passaram a promover políticas assistenciais. Foi o que ocorreu durante o século XVIII na Espanha, Prússia, Rússia e Áustria, embora tais políticas tenham sido implantadas através de uma estrutura não-democrática, ou seja, tiveram a aparência de dádivas ofertadas pelos governantes. O mesmo ocorreu no Brasil por ocasião do primeiro governo Getúlio Vargas (1930-1945), quando foram oferecidas as leis trabalhistas.

Porém, foi após a II Grande Guerra Mundial (1939-1945) que a política de Bem-estar social proliferou devido aos claros problemas sociais gerados pelo conflito. Seguiram-se a tais políticas a forte presença do Estado na economia, com o fim de gerar recuperações no contexto econômico, paralelamente à diminuição das desigualdades sociais.

Mas foi a partir do final da década de 1980, com a expansão neoliberal, que a política de Bem-estar social ganhou características mais claras. Isto significa dizer que, ao ser valorizada a não-intervenção do Estado nas atividades produtivas, passou a ser necessário o controle sobre as desigualdades sociais geradas (liberdade para ganhos e busca de lucros, porém com a criação de programas sociais que não provocassem abismos geradores da desestabilização do processo capitalista e na democracia).

O Brasil nunca estruturou uma política de Bem-estar social semelhante à de países de ponta do capitalismo mundial. Porém, os efeitos nocivos à sociedade com as privatizações de estatais a partir, em especial, da década de 1990, somados às profundas desigualdades sociais históricas provocadas pela constante opção pelas defesas de interesses dos grandes empresários nacionais e estrangeiros durante a Era Vargas e o período militar (1964-1985), não deu outra saída ao Estado Brasileiro contemporâneo, a não ser a implantação de um Estado assistencial.

## O NEOLIBERALISMO IMPÔS PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL

O Brasil voltou a praticar a democracia, efetivamente, a partir de 1985.

Após programas econômicos desastrosos (Planos “Cruzado”, “Verão” e “Brasil Novo”), o Plano Real (1994), instituído no governo Itamar Franco (1992-1995), estabilizou a então complicada economia brasileira. Mas houve uma contrapartida: a adesão do Brasil às disposições do Consenso de Washington (1989), ou seja, ao programa neoliberal, defendido pela grande imprensa, por grandes empresários e por banqueiros.

Coube ao governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o ônus da consolidação do plano econômico no país. O pequeno crescimento econômico, aliado ao projeto de privatizações de estatais, gerou uma substantiva diminuição dos postos de trabalho e o crescimento da violência urbana (calcula-se em doze milhões o número de desempregados em 2002). Neste cenário, programas de inclusão social e assistencial foram criados, como o *Bolsa Escola* (2001-2002), transferindo recursos financeiros às famílias menos favorecidas.

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil em 2002, prometendo mudar o cenário social deixado pelo seu antecessor.

Uma das primeiras ações de seu governo foi criar a Secretaria Extraordinária de Segurança Alimentar e Combate à Fome, cujo objetivo principal seria administrar o programa *Fome Zero*. Tal programa, envolto em ações publicitárias e acusações de uso político, gerou, a partir de 2003, o programa Bolsa Escola, o que de certa forma contribuiu para a reeleição de Lula para novo mandato, a partir de 2007.

Os programas *Bolsa Escola* e *Bolsa Família* são gerenciados pelo Ministério do Bem-Estar Social e executados a partir de transferências de valores do governo federal a cinco mil quatrocentos e sessenta e três municípios de todo o país (2010).

Não se pode deixar de reconhecer que o Estado de bem-estar social brasileiro tem diminuído os abismos sociais por meio da transferência de renda, o que pode ser atestado a partir da diminuição do índice de Gini do país que era, em 2000, de 0,59 e que oscilou, entre 2003 e 2009, entre 0,53 e 0,52. Além do Bolsa Família, outros programas foram instituídos como o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (1996, ainda no governo FHC, com objetivo de impedir a proliferação do trabalho de crianças no país), o *Programa Luz para Todos* (criado no governo Lula com o objetivo de levar energia elétrica a mais de dez milhões de brasileiros que residem no meio rural, universalizando o sistema energético), o *Programa Universidade para Todos* (criado em 2004 e que visa permitir o acesso de jovens de baixa renda ao ensino superior por meio da concessão de bolsas de estudo integrais ou parciais) e o *Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos* (com o objetivo de combater o analfabetismo em pessoas com mais de quinze anos de idade, realizando parcerias com Estados, Municípios, universidades, empresas privadas e Organizações Não Governamentais).

## **BOLSA FAMÍLIA: O CARRO-CHEFE DOS PROGRAMAS SOCIAIS**

Mais de doze milhões de brasileiros estava na lista de pagamentos do programa Bolsa Família ao final de 2010.

O governo federal propaga este programa social como o mais eficaz dos meios de distribuição de renda do país, já que o mesmo transfere renda diretamente para as famílias cadastradas como forma de garantir o direito à saúde, educação e alimentação básica. Para manter o benefício, é dever da família vinculada ao programa matricular suas crianças e adolescentes entre seis e dezessete anos e mantê-los nos bancos escolares com frequência regular, vacinar e realizar pesagens e exames em menores de sete anos, além de cumprir o pré-natal de gestantes e

lactantes, mantendo acompanhamento após o parto.

**VALORES REPASSADOS PELO PROGRAMA\***

BÁSICO (valor mínimo recebido por famílias com renda mensal per capita de até R\$70,00) – R\$70,00;

VARIÁVEL |benefício vinculado ao número de crianças e jovens – condicionado à frequência escolar para crianças a partir de seis anos - de até quinze anos (máximo de três) recebido por famílias com renda per capita de até R\$140,00| – R\$32,00;

VARIÁVEL JOVEM (benefício vinculado ao número de jovens – condicionado à frequência escolar para crianças a partir de seis anos – de dezesseis e dezessete anos – máximo de dois) recebido por famílias com renda mensal per capita de até R\$140,00.

**Exemplo do benefício máximo:**

Família extremamente pobre + 3 filhos até 15 anos + 2 filhos de 16 ou 17 anos

R\$70,00 + R\$96,00 + R\$76,00  
(3X32,) (2X38,)

**TOTAL: R\$242,00**

*\*valores estabelecidos pelo Governo Federal a partir de abril de 2011.*

*Fonte: Jornal Folha de S. Paulo. Caderno Opinião, 02/03/2011.*

132

O Bolsa Família possui falhas graves que permitem, por exemplo, a inclusão de pessoas falecidas, políticos eleitos e parentes dos mesmos, além de pessoas com renda per capita maior que o teto definido para inclusão no programa.

Números levantados pelo Tribunal de Contas da União em 2009, atestam tais problemas:

- duplicidade de titular.....10.194 casos;
- renda per capita maior que estabelecida pelo programa.....933 casos;
- falecimento do único membro.....3.791 casos;
- possuir veículo.....106.420 casos;
- omissão de renda.....195.330 casos;
- possuir algum membro político eleito.....577 casos.

O próprio Ministério do Bem-estar Social, admite as distorções, argumentando pelos vários órgãos de imprensa que medidas estão sendo tomadas no sentido de atenuar (ou eliminar) os problemas.

**BOLSA FAMÍLIA: ESTABILIDADE OU ACOMODAÇÃO SOCIAL?**

Pesquisa encomendada pelo governo federal brasileiro e divulgada nos primeiros dias de 2011, atesta que será complicado e longo o caminho para que os beneficiários da transferência de renda do governo abandonem os pagamentos mensais de programas como o Bolsa Família.

Segundo a pesquisa, após sete anos de vigência do programa, a maioria dos empregos não têm registro em carteira de trabalho. Entre os beneficiários ocupados, 75,2% não têm cobertura da

R  
E  
V  
I  
S  
T  
A

Previdência Social. Como paralelo, pode-se apontar o índice geral da população economicamente ativa vinculada à previdência oficial: 49,8% no ano de 2010.

A maioria dos beneficiários ocupados não está registrada formalmente e é maior nesta fatia o desligamento do emprego. Ou seja, a passagem pelo vínculo, entre estes, é mais rápida, em especial entre os que se beneficiam e têm menor tempo de estudos.

Estes dados talvez bastem para que cheguemos à conclusão de que o maior desafio de programas sociais como o Bolsa Família continua sendo a inclusão produtiva, a geração de empregos e de renda.

Ao mesmo tempo, o governo brasileiro elevou, no segundo semestre de 2011, os benefícios do Bolsa Família, após anúncio da presidente Dilma Rousseff na cidade de Irecê, Bahia, em fevereiro de 2011, corrigindo a inflação acumulada desde o último reajuste (setembro de 2009). O índice de correção seguiu a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). O Objetivo é o de erradicar a pobreza extrema no país que alcançou, ao final de 2010, cerca de cinco milhões de brasileiros, segundo fontes do próprio governo federal.

### PARANÁ: EXEMPLO DA NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO

Apenas nos cinco primeiros meses do ano de 2010, quase dezenove milhões de reais foram destinados ao programa Bolsa Família que, como já afirmado, transfere renda diretamente às famílias cadastradas como forma de garantir o direito à saúde, alimentação e educação.

O Bolsa-Família está distante de atender apenas àqueles que dele necessitam. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), 317 mil benefícios foram bloqueados em todo o país em 2009, sendo 18.700 no Estado do Paraná. Os motivos mais comuns: duplicidade de titular, renda que excede o valor estipulado, omissão de renda e apadrinhamento político. Observe o quadro abaixo, referente a números do Estado:

- duplicidade de titular.....	134 casos;
- renda per capita maior do que estipulado.....	082 casos;
- falecimento do único membro.....	185 casos;
- possuir veículo.....	5.599 casos;
-omissão de renda.....	12.568 casos;
- possuir algum membro político eleito.....	09 casos.

*Fonte: Tribunal de Contas da União, 2009 (dados divulgados em 2010).*

Os municípios mais beneficiados pelo programa foram, pela ordem: Altamira do Paraná (população de 3799 habitantes, com média de um benefício a cada sete habitantes), Laranjal (6339 habitantes, com um benefício a cada sete habitantes), Doutor Ulisses (6145 habitantes, média de um em cada 7,3 habitantes), Mato Rico (4205, um em cada 7,8 habitantes) e Nova Tebas (8283, com um benefício a cada 7,9 habitantes). Os menos beneficiados, também pela ordem, foram Maripá (com um a cada 77,7 habitantes), Quatro Pontes (um a cada 74,5 habitantes), Maringá (um a cada 63,5 habitantes), Colorado (um a cada 58,4 habitantes) e Paraíso do Norte (um a cada 56,8 habitantes). No geral, com uma população absoluta de 10.686.247 habitantes (2010), foram 443.951 os beneficiários, com média de um benefício a cada vinte e quatro habitantes.

Como se sabe, o Governo Federal, através de ministério competente, transfere os valores diretamente às cidades, a partir de levantamentos feitos pelo Executivo municipal, o que sugere que pode haver desvio de intenções.

## CONCLUSÕES

Os direitos sociais surgiram para assegurar que as desigualdades não comprometam o exercício pleno dos direitos civis e políticos, procurando compatibilizar capitalismo e democracia. A extensão dos direitos políticos possibilitaram a canalização dos conflitos de classe para as instituições políticas, transformando necessidades sociais em direitos adquiridos.

Os governos democráticos que adotaram políticas neoliberais a partir do final da década de 1980 (em especial a partir dos anos 1990), privatizaram inúmeras empresas estatais, abdicaram das intermediações entre trabalhadores e empregadores e entregaram-se às perspectivas do mercado.

Parece claro que a introdução de programas sociais têm objetivos bem delineados como o de diminuir a marginalização de cidadãos distantes das perspectivas de acúmulo, acomodando-os para que não se voltem contra o sistema. Nebulosas tornam-se outras intenções como a de obtenção de apoio político para a manutenção de grupos no gerenciamento do Estado. Se assim, as maiores vítimas dos programas são, além dos beneficiários, os maiores pagadores de impostos (levando-se em consideração a proporcionalidade) que, no caso brasileiro, é a classe média.

Fica claro, também, que muito ainda está por se fazer, como corrigir distorções e criar condições para que os hoje beneficiários, progressivamente, deixem paulatinamente tais programas, inserindo-se em perspectivas menos marginalizadoras. É fato, porém, que programas como *Bolsa Família* têm diminuído abismos, embora causem déficits orçamentários ao recrutar trabalhadores para obras projetadas pelo Governo Federal, ao socorrer desempregados oferecendo-lhes seguro desemprego, ao manter aposentadorias e pensões - mesmo sem arrecadação previdenciária compatível -, e ao criar programas sociais diversos que distribuam rendas e acessos.

134

## BIBLIOGRAFIA BÁSICA

BATISTA, Paulo N. *O Consenso de Washington*. In: O despertar do interesse nacional. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

Folha de Londrina. *Folha Geral*, edição de 18 de Julho de 2010.

Folha de S. Paulo. *Poder*, edição de 20 de Março de 2011.

KUPPER, Agnaldo. *Sociologia do Brasil*. São Paulo: Editora Poliedro, 2010.

LAURELL, A.C. (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cedec/Cortez, 1995.

PALANTZAS, N. (org.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na Sociedade Capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.