

## **Bolsa Família – um novo modelo de política da Social Democracia?**

PONTO DE VISTA, Nº 8, agosto 2010  
ISSN 1983-733X

**Debora Thomé<sup>1</sup>**

i .O contexto

A partir dos anos 80, uma série de países latino-americanos passou por importantes processos de redemocratização, entre eles, Brasil, Argentina, Uruguai, México, Peru e Chile. Também em um novo contexto mundial, vivendo uma nova ordem econômica, tais países não só tiveram que reordenar seu posicionamento internacional, como se viram diante de um aumento acentuado da pobreza e indigência em seus territórios.

Neste momento, ficou claro que as velhas políticas sociais aplicadas na região, algumas até de qualidade relativa, mas a maioria delas elitizada e concentrada em grupos reduzidos, não eram capazes de atender as demandas de estratos sociais historicamente alijados dos serviços e benefícios providos pelo Estado. Era, portanto, indispensável ampliar a participação dos Estados nesta esfera. Contudo os mesmos se encontravam com recursos reduzidos e limitados não apenas por suas próprias restrições orçamentárias, mas também devido a cobranças por parte de organismos internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Isso considerado, havia fatores que conduziavam a uma mudança na estrutura das políticas sociais. O primeiro deles advinha da própria necessidade dos cidadãos de verem

---

<sup>1</sup> Mestre pelo IESP-UERJ.

atendidos os seus direitos de uma vida digna mínima. O processo de re-democratização, com ampliação do direito de escolha dos representantes, bem como contando com avanços tecnológicos e logísticos, que permitiam uma eleição mais fidedigna às vontades do eleitorado, fazia com que esses grupos fossem capazes de ampliar a sua influência política, mesmo que de maneira descoordenada. A política social, portanto, deveria ser revista.

“A democratização trouxe à esfera política novas estratégias de ação. A política social é um dos planos onde isso pode ser observado, na medida em que decisões políticas sobre o setor têm profundo impacto sobre ganhos eleitorais”, afirmam Coutinho e Santanna (2008), sobre os novos programas de proteção social na região.

Outro aspecto fundamental no contexto dos anos 80 foi a crise financeira e econômica por que passavam os países desenvolvidos – e também os periféricos. Esse processo fazia com que houvesse uma série de restrições orçamentárias para a aplicação de programas universalizados, os quais pudessem atender a milhões de cidadãos desassistidos em um momento de desemprego – e informalidade laboral – em níveis bastante acentuados, como era o caso latino-americano.

A partir dos anos 90, partidos de esquerda – alguns associados a sindicatos, estruturados, contando com apoio de grupos tradicionalmente mal representados e sem ligações estreitas com os velhos ranços clientelistas – começam a ampliar sua presença no Legislativo e, em muitos casos, alcançar mesmo a presidência de diferentes países.

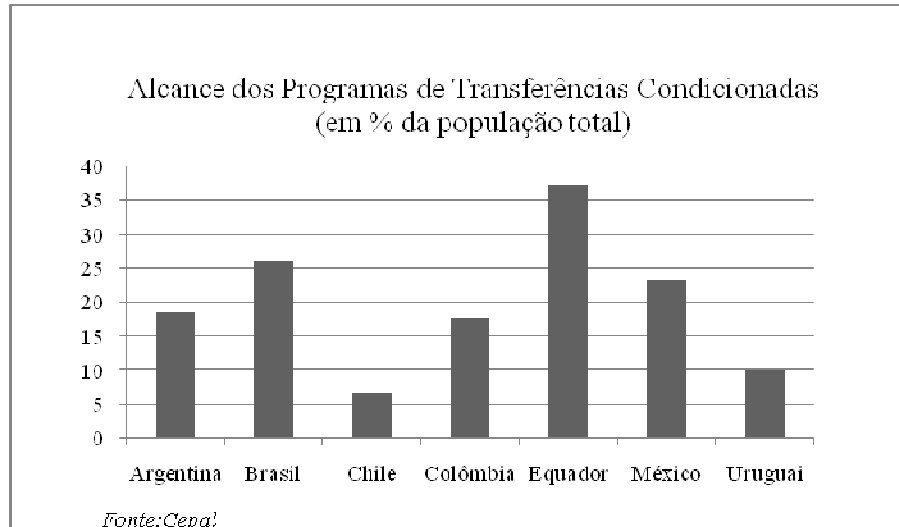
A despeito de algumas acusações pontuais de populismo, partidos com um maior viés de esquerda, lograram ocupar o Executivo e, com isso, passaram a ter que promover políticas as quais, em alguma medida, atendessem as necessidades primeiras destes cidadãos, seus eleitores.

Como se trata de uma região que, mais que por pobre, é conhecida por sua enorme desigualdade, era necessário desenvolver uma agenda de políticas de caráter combativo à pobreza e também à desigualdade. Com essa plataforma política, para que cumprissem tais propósitos, os partidos de esquerda foram eleitos.

Nesse contexto, no início dos anos 90, surgiu uma nova geração de políticas sociais na América Latina: os Programas de Transferência Condicionada – doravante, PTC. Os mesmos tinham por característica fundamental se tratarem de uma política não apenas condicionada, mas também focalizada, não universal. Buscam atender famílias com crianças, abaixo de uma determinada linha de pobreza e exigindo contrapartidas tais como presença na escola e vacinação (como o exemplo brasileiro). Na região, a exigência

de presença mínima na escola é recorrente, variando entre 80% e 90%, e há também cobranças quanto ao atendimento de saúde (CEPAL, 2006).

Gráfico 1



Com essas características, tais programas foram amplamente apoiados pelos organismos e bancos de fomento internacionais, tais como o Banco Mundial e instituições ligadas a Organização das Nações Unidas (ONU). Viraram uma política social constante nas agendas dos mais variados países, inclusive sendo um modelo exportado para outras regiões.

Em boa parte, segundo apontam recentes estudos (SOARES e SÁTYRO, 2009; BARROS *et al*, 2006), eles são responsáveis pela queda da desigualdade e aumento da renda. Em alguns casos, colaboraram com aumento da escolaridade, segundo avaliações feitas. No caso do Brasil, tal impacto não foi considerado tão relevante.

Ainda que ocorram amplas discussões sobre a natureza e o impacto dos PTC, bem como sobre a atual política social implementada por governos de centro-esquerda na América Latina, algumas linhas de estudo começam a considerar que este cenário vem significando um novo paradigma nos modelos de Bem-Estar. Uma gama de autores trabalha com estudos sobre o nascimento (ou fortalecimento) de uma linha social-democrata na América Latina (HUBER, 1996; LANZARO, 2009). Alguns consideram, entre outros aspectos, que governos recentemente eleitos, de centro-esquerda e de origem trabalhista, acabam por implementar, adaptar ou reforçar políticas tradicionalmente aplicadas e desenvolvidas pelos partidos da social-democracia europeia.

Esping-Andersen (2001; 2002), estudando os rumos da social-democracia e aceitando a necessidade de novos modelos de políticas de proteção social, identifica a possibilidade de que os PTC possam integrar a agenda de políticas dos Estados de Bem-Estar. Entre as opções que garantiriam melhor destino aos recursos mais escassos, estão os programas de transferência. Eles representariam uma alternativa de instrumento para a promoção do bem-estar, sobretudo no que diz respeito às futuras gerações. Fatores como atenção à criança e à educação são listados como características importantes neste tipo de iniciativa. Entretanto, não obstante avaliações positivas do modelo, grande abrangência, boa aprovação do eleitorado e bons resultados, os Programas de Transferência, a grande inovação da política social na região, têm sofrido duras críticas<sup>2</sup>. Elas vêm principalmente de setores mais à direita, que enxergam nos mesmos resquícios de velhas propostas clientelistas e as acusam de induzir ao “efeito preguiça”; mas também por parte da esquerda, que condena políticas não universais e que ampliem o papel do Estado como provedor de bens, em vez de fortalecer sua atuação na provisão de serviços, tais como saúde e educação.

Neste trabalho, proponho que os Programas de Transferência de Renda, podem, sim, compor um quadro do modelo social-democrata na região, mais especificamente refiro-me ao caso do Bolsa Família, o PTC do Brasil.

A hipótese do artigo é a de que, diante das transformações nas políticas da social-democracia, decorrentes da globalização e de um momento de maior escassez de recursos, mudaram não apenas as alianças dos partidos social-democratas, mas também a natureza das suas políticas de promoção do bem-estar. No entanto, mantiveram-se a preocupação com a igualdade e com um Estado responsável por interceder na melhoria da provisão de bens e serviços para estratos sociais que se encontram mais vulneráveis às intempéries do mercado. Assim, programas de transferência de renda com a amplitude e os moldes<sup>3</sup> do Bolsa Família poderiam ser incluídos no rol dessas novas políticas.

O trabalho está dividido em seis partes. Passado o contexto, faço um breve histórico da social-democracia na Europa, bem como das discussões que envolvem o seu modelo de política social. A terceira trata da política social e de uma social-democracia nascente na América Latina e no Brasil. Na quarta, apresento histórico e características do Bolsa

---

<sup>2</sup> Os partidos, mais recentemente, deixaram de se posicionar contra o programa em si, ainda que questionem, em alguma medida, aspectos de sua aplicação relacionados com as condicionalidades.

<sup>3</sup> Um outro aspecto que cabe destacar é a centralidade do programa, que fica concentrado principalmente na União, tirando, em alguma medida, o caráter clientelista da política e mostrando um avanço no modelo na comparação com políticas que a antecederam.

Família; na quinta, discuto o papel que o Programa de Transferência de Renda representa no cenário das políticas sociais e, por fim, as considerações últimas.

## ii .Social-democracia e o Estado de Bem-Estar europeus

Governos social-democratas surgiram na Europa na primeira metade do século XX, no pós-guerra. Os primeiros ideários da social-democracia, porém, remontam o fim do século XIX. Tais premissas – ainda que sem tal denominação – surgem como uma flexibilização, proposta por Eduardo Bernstein, de algumas das teorias do socialismo. O “Socialismo Evolucionário” de Bernstein tinha um propósito inicial: refutar o que considerava utopia na teoria marxista, concentrando esforços nos elementos que via como “realistas e idealistas” do movimento socialista. Para ele, era necessário ampliar os direitos sociais, políticos e econômicos dos trabalhadores alemães. Aí residia a verdadeira transformação, o real caminho para a conquista do poder.

As ideias defendidas por Bernstein, o gênese da social-democracia, compreendiam políticas que tinham relação direta com a melhoria do bem-estar do trabalhador, entendido, naquele momento, como o provedor, homem, chefe de família. Nesse sentido, já em sua origem, a social-democracia contempla dois aspectos fundamentais na sua definição: trata-se de um modelo de governar que une a transformação pelo sistema, ou seja, respeitando as instituições representativas, as eleições e instâncias de poder; bem como visa a reduzir as desigualdades que emergem da própria lógica do sistema capitalista. Ou seja: o Estado social-democrata será entendido aqui como aquele que existe dentro do capitalismo, porém intervém tentando reduzir os efeitos de mercado, de modo a propiciar um maior bem-estar ao indivíduo, compreendendo tal movimento como aquele capaz de trazer maior benefício à sociedade como um todo.

A social-democracia, que pode ser refletida no Estado de Bem-Estar, encontrou seu grande espaço na Europa do pós-guerra. Isso porque, com os países arrasados diante da catástrofe, viu-se a necessidade de um Estado que fosse capaz de proteger seus cidadãos; dar garantias mínimas de sobrevivência. Em muitos casos – principalmente nos países nórdicos – setores trabalhistas conseguiram unir suas demandas a de setores agrários, buscando, assim, objetivos comuns que os agregassem e garantissem a sua chegada ao poder. Entre tais objetivos estavam não apenas as políticas de proteção social, mas também políticas macroeconômicas de controle monetário, de pleno emprego e de coordenação de salários.

Entretanto, nem sempre políticas de proteção social foram implementadas por partidos social-democratas. Na Alemanha, o conservador Otto von Bismarck adota os primeiros modelos de proteção justamente para tirar poder de agenda dos socialistas (BRIGGS, 1969). Trajetória diferente ocorreu na Suécia, onde os primeiros focos da proteção social vieram dos partidos social-democratas.

O modelo bismarckiano, de 1880, tinha como característica a contribuição compulsória contra enfermidade, acidente, invalidez e velhice. A possibilidade dessa agenda política acabou se apresentando bastante atrativa para demais países europeus. Uma das críticas feitas ao modelo bismarckiano era de que através dele os trabalhadores se tornavam dependentes do Estado (BRIGGS, 1969).

Em “Three Worlds of Welfare Capitalism” (ESPING-ANDERSEN, 1990), é feita a classificação de três modelos ideais para o Estado de Bem Estar, principalmente concentrado nos estudos de países europeus. De forma bastante resumida, tratam-se dos seguintes os três grandes grupos os modelos de proteção:

\* *Modelo liberal*: assistência focalizada, poucas transferências universais e aposentadorias para poucos beneficiados. Neste mix, o mercado é o maior provedor. Mais encontrado nos países anglo-saxões.

\* *Modelo Continental/Corporativista*: Origens em partidos conservadores, estreita ligação com a Igreja e concentração em modelos familiares, portanto concentrado nos homens; contributivo. Mix combina família e Estado. Presente dos países da Europa continental.

\* *Modelo Social-Democrata*: direitos sociais universais expandidos inclusive para a classe média. Neste exemplo, o Estado é o grande responsável pelo bem-estar dos seus cidadãos. A denominação “social-democrata” vem do fato de que tal agenda foi aplicada pelos partidos social-democratas. A ideia é de que todos pagam, todos se beneficiam. Característico dos países nórdicos.

Ainda que alguns autores tenham se baseado nesta tipologia para avaliar os casos de países latino-americanos, incluindo o exemplo brasileiro, não considero que tal paradigma se aplique. Isso porque se tratarem de realidades econômicas, sociais e partidárias bastante distintas. O que se assemelha atualmente, sim, é a amplitude da democracia e seus impactos na demanda de políticas sociais. A própria ideia do *Welfare* na Europa surge em um contexto de demanda por ampliação dos direitos sociais (MARSHALL). Não se trata mais de uma questão, na sua formulação, de alívio da pobreza ou de caridade, mas, sim, de um sistema que garanta direitos sociais àqueles que adquiriram direitos políticos com a democracia.

De fato, os estudos seminais sobre a social-democracia se concentravam, basicamente, na estruturação do apoio político, bem como na implementação de políticas macroeconômicas de promoção do pleno emprego. Nas últimas décadas, entretanto, esse viés de políticas da social-democracia acabou atingido diante de fatores como a globalização (e a liberalização dos mercados) e com as próprias restrições orçamentárias para promover políticas de estímulo da oferta. Assim, as opções de política de proteção social passaram a ser um aspecto marcante nos estudos sobre a agenda política da social-democracia; deixando um pouco de lado as abordagens sobre coordenação setorial ou pleno emprego.

De qualquer modo, o entendimento de que os modelos de bem-estar só poderiam ser encontrados em países desenvolvidos se manteve – e mantém-se, em alguma escala – na academia (GOUGH, 2004). Tal diretriz ainda persiste: diversos estudos sobre a social-democracia e suas políticas envolvem apenas os países não periféricos.

Para outros autores, porém, uma boa parte dos Estados modernos pode ser considerada hoje um Estado de Bem-Estar (CASTLES & PIERSON, 2006). Ainda que não se possa dizer que são na mesma medida que os países europeus. Cabe, portanto, avaliar de forma não preconceituosa, sem estabelecer um modelo como o ponto ótimo ou único referencial. Naturalmente, há de se fazerem as devidas distinções entre os modelos, inclusive, dada a distância temporal e as transformações institucionais, entretanto não se pode deixar de lado a possibilidade de regiões do planeta estarem adotando políticas outrora alheias a sua agenda política. Ainda que, no caso latino-americano, possa-se acusar de que se trata do velho sistema clientelista, comumente observado na região, inovações estão sendo buscadas e difundidas, de tal forma a ampliar a gama de instrumentos aplicados.

### iii. Social-democracia e políticas de Bem-Estar na América Latina e no Brasil

Na América Latina, tradicionalmente, as políticas sociais foram mais desenvolvidas nos países com maior tradição democrática, como Chile, Uruguai, Costa Rica (HUBER, 1996), contudo houve outro padrão que acabou determinando políticas de proteção social com características bem mais aproximadas de um perfil bismarckiano, contributivo. Esses foram os casos de Brasil e Argentina, que começaram a desenhar políticas de proteção durante os anos dos governos populistas de Getúlio Vargas e Juan Perón na primeira metade do século passado. O legado institucional garantia direitos relativamente ampliados, porém restritos a grupos específicos de trabalhadores formais.

Os propósitos de tais políticas na região foram, em larga medida, semelhantes aos de Bismarck. Procurava-se utilizá-las como vias para o controle das classes trabalhadoras pelo Estado. No entanto, para funcionar de maneira eficaz e minimamente justa, o modelo continental, tem como prerrogativa altas taxas de emprego e de formalidade, afinal precisa de trabalhadores para garantirem seus próprios benefícios. As principais áreas de política social, historicamente sempre foram: pensões, serviços de saúde e subsídio de produtos. De qualquer maneira, esse modelo, que privilegiava grupos específicos e restritos, desamparando completamente milhões de cidadãos, manteve-se, sendo fortalecido, ou por arranjos políticos que não faziam com que tivesse que ser modificado, ou mesmo por governos autoritários.

As décadas de 80 e 90 foram cruciais no que diz respeito às políticas de Bem-Estar no mundo, sejam elas relativas às provisões de bens (pensões, seguro desemprego) ou de serviços (cobertura de saúde, de educação). Os anos 80 foram, na Europa, de restrições financeiras e ascensão dos partidos liberais, o que levou a cortes – em proporções variadas – nas provisões. Na América Latina, vindos de períodos de governos autoritários, os anos foram de redemocratização e de necessidade de políticas sociais urgentes para, ao menos, tentar cobrir um enorme déficit existente no que diz respeito à mínima proteção dos cidadãos. Por outro lado, o neoliberalismo também se apresentou com todo seu vigor nesse período na região.

Especificamente no caso brasileiro, durante toda a ditadura militar, o objetivo do governo e das diretrizes econômicas era primeiro *faça o bolo crescer para depois repartir*. Ou seja, além dos próprios fatores do cenário internacional que, indiretamente, aumentavam a escassez de recursos para a população como um todo e causavam restrições orçamentárias, havia questões internas que acentuavam a necessidade de políticas de proteção social.

Portanto, a partir do fim da ditadura militar (1985), o Brasil passa a enfrentar, de um lado, uma forte demanda da população por proteção social; e, de outro, sucessivos problemas financeiros, incluindo a moratória de sua dívida externa. Diante desse quadro, precisa expandir suas políticas sociais, mesmo com pouca disponibilidade de recursos.

No campo das disputas políticas, depois de uma série de intempéries, culminando com o impeachment, em setembro de 1992, do primeiro presidente eleito depois da volta das eleições diretas, o Brasil passou a ter uma maior estabilidade democrática com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, integrante do Partido da Social Democracia Brasileiro

(PSDB)<sup>4</sup>, que assume o poder em 1995, ficando por dois mandatos, até a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), que assume em janeiro de 2003. O movimento em direção à esquerda não foi exclusivo do Brasil. Lanzaro (2009) chama a atenção para a chegada de partidos de esquerda no poder na América Latina, no que classifica como a “social-democracia *criolla*”. Ele define tais governos como “compostos por partidos de esquerda – de filiação socialista, reformista ou revolucionária – (...) que assumiram as regras da democracia representativa de tradição liberal e se encaixam nos parâmetros da economia capitalista”. E dada essa restrição: “esses governos tratam de promover políticas públicas estratégicas”. Seriam elas que compensariam as restrições econômicas do sistema vigente.

Devido às restrições nas opções de política econômica, que estão agora condicionadas a uma agenda ortodoxa de austeridade fiscal e controle da inflação, tais partidos de esquerda ou centro-esquerda vêem-se tolhidos na aplicação de seus programas. Por outro lado, no que tange a proteção social, suas políticas são de mais fácil execução, sem sofrer grandes constrangimentos. É na proteção social que esses partidos conseguem atuar de maneira mais forte no que diz respeito ao seu objetivo maior de promover a igualdade e a inclusão.

#### iv. Gênese e desenvolvimento do Bolsa Família

A Constituição de 88, a Carta Magna da redemocratização, é de fundamental importância para entender o processo de transformação por que vem passando a proteção social no Brasil. Nela, foram inseridos e ampliados diversos direitos dos cidadãos brasileiros. A Carta, segundo Huber (1996), criou “fundações para um Estado de Bem-Estar universalista”. Antes disso, em 1971, o Brasil já havia sido o primeiro a criar uma aposentadoria não contributiva para o setor rural, mas não tinha avançado muito além. “Na medida em que a Constituição reconheceu o direito à aposentadoria não integralmente contributiva dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar – garantindo transferência de solidariedade –, ela também, por definição, começou a criar um sistema de políticas sociais redistributivas, ainda que pleno de lacunas.” (SOARES, 2009). A Constituição instituiu também o direito a uma renda para idosos e portadores de deficiência em extrema pobreza: o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

---

<sup>4</sup> Ainda que o partido seja assim denominado, uma série de autores reconhece seu governo com características que mais o aproximam do centro no espectro político que propriamente de uma social-democracia de centro-esquerda.

Os primeiros sinais do que viria a ser o Bolsa Família surgiram em 1995 e foram experiências locais, com programas em Campinas, segunda maior cidade do estado de São Paulo, e em Brasília. Ambos apresentavam no desenho da política exigência de contrapartida ligada à frequência escolar.

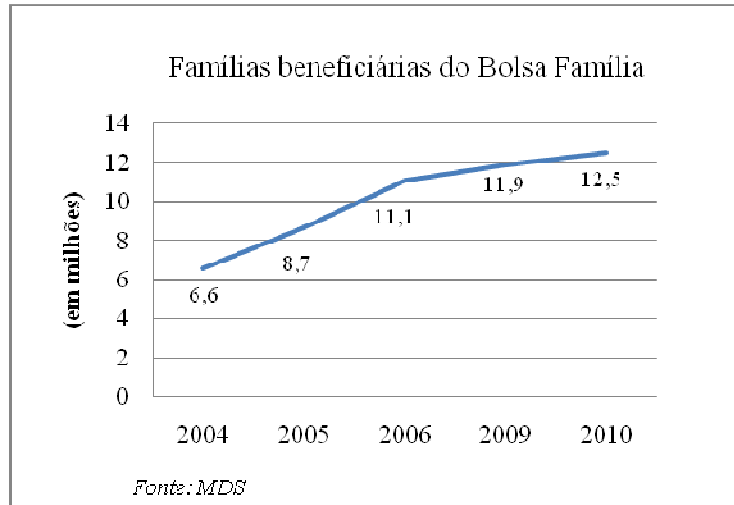
Ao nível da Federação, o primeiro programa de transferência foi o que tinha como objetivo combater o trabalho infantil, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), focalizado em crianças expostas às ameaças do trabalho de risco. Ele foi instituído em 1996, portanto ainda no governo de Fernando Henrique.

Foi o governo do PSDB também que criou, em 2001, o Bolsa Escola, inspirado no programa de Brasília (SOARES, 2009). Depois dele, veio o Bolsa Alimentação e, por fim, o Cartão Alimentação, esse já no governo Lula.

Com tamanha profusão de PTC, Soares descreve como o “caos” o gerenciamento de tantos programas em diferentes instâncias ministeriais. Além disso, ressalta que havia um “emaranhado de políticas sociais”, com graves problemas de coordenação, de cadastro e, portanto, de focalização. A percepção do governo não tinha como ser diferente. Diante disso, já no primeiro ano do PT no poder, o Governo Federal decidiu unificar os programas criando o Bolsa Família. A esses quatro programas de assistência social foi incluído também o Vale Gás, programa de subsídio ao gás de cozinha. O modelo permaneceu não contributivo (financiado através de impostos), focalizado e condicionado.

A partir de então, o Bolsa Família passou a ser coordenado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Hoje o Bolsa Família atende mais de 12 milhões de famílias (cerca de 26% da população); é o quarto maior programa social do país em pessoas assistidas, ficando atrás apenas dos beneficiários do Sistema Único de Saúde (SUS), da Educação e da Previdência Social.

Gráfico 2



Entretanto, ainda que tenha largo alcance, o programa tem um orçamento baixo. Segundo calcula Soares, cerca de R\$ 10,6 bilhões ou 0,37% do PIB. Isso acaba por facilitar a sua implementação não apenas no que tange às restrições fiscais, mas também na relativa aceitação por parte dos contribuintes que garantem, através do pagamento de impostos, o financiamento de um benefício do qual não necessariamente desfrutam.

O programa atende a famílias com renda per capita de até R\$ 140. Famílias em situação de extrema pobreza, com renda per capita inferior aos R\$ 70, ingressam automaticamente no programa, sem exigências quanto à presença de menores. No caso daquelas cuja renda se situar entre os R\$ 70 e os R\$ 140, a elegibilidade depende de terem na família crianças ou adolescentes de até 17 anos. Com essas características, a família pode se cadastrar, mas isso não garante o benefício, pois o Bolsa Família ainda não se tornou um direito pela Lei, sendo os postulantes atendidos de acordo com a disponibilidade orçamentária.

As famílias em situação de extrema pobreza recebem um benefício básico atualmente em R\$ 68. Para as famílias pobres, o benefício variável é de R\$ 22 e pode chegar a até três crianças. Existe ainda um terceiro benefício, vinculado ao adolescente, de R\$ 33, que pode atender a até dois jovens. No total, o montante pode chegar aos R\$ 200, menos da metade do valor atual do salário mínimo.

No que diz respeito às condicionalidades, é exigida a frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos. E de 75% para 16 e 17 anos. É cobrada também a vacinação, bem como o pré-natal das mães. Por fim, exige-se a presença em programas socioeducativos. O benefício é pago preferencialmente à mãe.

##### 5. Bolsa Família: um programa social-democrata?

Originalmente, a maioria das abordagens que diziam respeito às políticas de bem-estar afirmava que só poderiam ter tal caráter aquelas com atendimento universal, não estigmatizante. A leitura era de que o gasto excessivo de um Estado com a focalização, pelo perfil da política, mantinha o caráter estratificado da sociedade; em pouco ou nada contribuindo para a decomodificação (ESPING-ANDERSEN, 1990).

No entanto, com o recuo das políticas sociais nos anos 80, marcante sobretudo no caso da Europa, há uma releitura quanto aos instrumentos de política de que dispunha a social-democracia. E alguns modelos – outrora considerados fora deste espectro – passam a ser considerados passíveis de tal classificação.

Segundo relata Jonas Pontusson (2005), porém, a focalização vem se tornando política mais constante mesmo em países não liberais, com a menor disponibilidade de recursos para promover políticas sociais. Diante da considerada impossibilidade de fazer programas que atendam a todos com alguma qualidade, opta-se por tentar ir direto ao ponto, ou seja: canalizar os esforços para os efetivamente mais necessitados. O autor, inclusive, avalia de forma positiva tais programas por alcançarem quem realmente precisa, fazendo assim com que os recursos sejam bem alocados. Ainda que destaque o risco da estigmatização.

Como comentado no início do texto, considero políticas de bem-estar aquelas que têm, entre outras preocupações, o foco principal no combate à desigualdade. Nesse sentido, uma política liberal pode ter o mesmo efeito, mas seu objetivo inicial normalmente não passa por essa prerrogativa, pois é da natureza liberal entender a desigualdade como parte do processo capitalista (BOBBIO, 1995).

Os efeitos de tal intenção ficam claros na resposta da queda do índice de Gini atribuída ao benefício. De acordo com Soares (2009), entre 1995 e 2004, o Bolsa Família foi responsável por 19% na queda de três pontos do índice de Gini, apesar de equivaler a meros 0,5% da renda das famílias. Entre 2004 e 2006, a participação do Bolsa Família na redução da desigualdade se manteve tão relevante quanto no período anterior. Quanto à redução da pobreza, ele, porém, não tem surtido grande efeito. Mas é de fundamental importância quando se trata de diminuição das faixas de extrema pobreza.

Tabela 1

Decomposição da queda do coeficiente de Gini		
Tipo de renda	95-2004	2004-2006

Renda domiciliar per capita	100%	100%
Renda do trabalho	73%	32%
Aposentadorias e pensões públicas	10%	37%
Outros rendimentos (capital)	11%	-4%
BPC-LOAS	7%	14%
<b>Bolsa Família</b>	<b>19%</b>	<b>21%</b>

*Fonte: Soares (2009).*

Ainda que o PTC brasileiro não tenha na sua lógica a ideia de um benefício em que todos pagam e todos são beneficiados, exibindo a marca de consenso da sociedade comum ao modelo social-democrata, ele tem por característica romper com uma tradição de benefícios contributivos no país, apresentando um caráter de transferência progressivo. Por se tratar de uma região com altos índices de informalidade, acaba se diferenciando também com essa proposta de que não será um benefício que requererá a participação através de contribuições por parte do trabalhador<sup>5</sup>.

Outro aspecto deve ser levado em conta: o direcionamento da política no sentido do combate à pobreza infantil. Essa preocupação no desenho da política mostra importante avanço no que tange às melhorias das condições para gerações futuras, diminuindo a exposição os riscos herdados. O fato de o benefício ser dado preferencialmente à mulher também representa uma inovação que moderniza a política, pois colabora, ainda que de forma tímida e gerando alguma controvérsia, com a emancipação feminina<sup>6</sup>.

Em artigo de 2004 publicado pela Fundação Perseu Abramo (do próprio Partido dos Trabalhadores), Amélia Cohn e Ana Fonseca, ambas diretamente ligadas a execução do programa Bolsa Família<sup>7</sup>, destacam pontos que diferenciam o Bolsa Família de outros programas de alívio de pobreza que foram aplicados ao longo da história brasileira. Esses aspectos por elas ressaltados o aproximam de um modelo social-democrata de política social: integrado e com vistas à emancipação no longo prazo.

Portanto, entre as características relevantes, são destacadas: a integração das políticas setoriais, também tratando os estados e municípios como “efetivos parceiros” na tarefa. Pelo formato do programa, a pobreza perde seu caráter pontual e, ainda que não conduza a um aspecto de emancipação imediato, ele acaba gerando riqueza local e consequente

<sup>5</sup> Isso vai ocorrer apenas indiretamente, com o pagamento pelos beneficiários, por exemplo, de impostos sobre produtos e serviços, os quais acabam revertendo para o financiamento do Bolsa Família.

<sup>6</sup> Alguns autores argumentam que, ao conceder o benefício à mulher e dela cobrar o cumprimento das condicionalidades, o programa a estaria sobrecarregando de responsabilidades.

<sup>7</sup> Amélia Cohn era, então, diretora de Monitoramento e Avaliação da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa-Família e Ana Fonseca, secretária-executiva do Programa. Apesar de reconhecer o envolvimento direto de ambas na defesa do programa, julgo sua análise do tema, ainda que não isenta, sensata.

desenvolvimento descentralizado. A questão da intersetorialidade é vista como de suma importância; reconhecendo-se, outrossim, que ainda ocorrem muitos problemas na oferta de serviços.

Entre os avanços apontados estão a intervenção não individual, mas familiar; o entendimento de que os programas de transferência de renda não são suficientes por si só, necessitando a presença do Estado em outras esferas, com a oferta de serviços universais; a busca pela parceria com estados e municípios; e, o que considero mais relevante na percepção das autoras, “ter como eixo a preocupação com a dimensão republicana – a criação de critérios públicos e universais de inclusão e exclusão no programa, orientados por uma concepção não punitiva, mas contratual quanto às condicionalidades”. O Estado não abre mão de seu papel, ao contrário, reconhece a necessidade da sua presença.

Do lado da constituição política, estudos apontam que o programa acabou por modificar a base eleitoral do partido no governo (ZUCCO, 2008), ampliando a presença desses beneficiados na esfera política. Como o programa tem por característica um cadastro único, concentrado na Federação, isso acabou, em alguma medida por tirar poder dos representantes locais no que diz respeito à alocação de recursos. Viu-se reduzido o potencial de práticas clientelistas de política.

Em suma, acredito que o Bolsa Família apresenta características em sua concepção (e prática) que o aproximam das novas políticas social-democratas, ou de centro-esquerda. São elas a redução da desigualdade como um propósito, o aspecto não contributivo, a atenção à criança e a concentração do benefício em um arranjo nacional, não local.

Por outro lado, há que se destacar que o fato de os beneficiados não coincidirem com os financiadores do programa faz com que o aspecto de consenso inter-classes não possa ser verificado. A condicionalidade impede que o mesmo possa ser visto já hoje como uma política de proteção universalizada e capaz de gerar de maneira mais efetiva a tão desejada decomodificação.

## 6. Considerações finais

Dois caminhos estão sendo vislumbrados no que diz respeito ao futuro do Bolsa Família. O rumo que se tomará está diretamente relacionado ao fato de se ele será universalizado ou se aumentarão as condicionalidades.

Soares (op.cit.) destaca que existe hoje no Brasil um debate com duas fortes vertentes. Uma delas – que encontra forte apoio nas classes de maior renda – defende ser

necessário aumentar a cobrança de contrapartidas, consideradas a grande qualidade do PTC. A outra interpretação do programa o veria como proteção social. Isso posto, a exigência de contrapartidas deveria ser reduzida, como forma de ampliar o alcance da política, transformando-a em direito pela ótica da Lei. “Se o programa é proteção social, deve ser pensado enquanto política permanente; portanto, o prazo de permanência se prolonga enquanto dura a necessidade da família”, afirma Soares. Ele destaca que, neste caso, estaríamos rumando para uma linha de um programa de renda mínima.

Os dois partidos que disputam à presidência no pleito deste 2010, ainda que concordem com a manutenção – e fortalecimento – do programa, apresentaram até agora intenções distintas quanto ao seu perfil. Em março de 2010, o senador Tasso Jereissati, do PSDB encaminhou um Projeto de Lei que garante um benefício adicional do programa Bolsa Família aos alunos bem sucedidos na escola; ou seja, amplia a relação benefício-contrapartida. Enquanto isso, o governo do PT tem trabalhado, através da Secretaria Geral da Presidência, no intuito de consolidar as leis sociais, transformando o Bolsa Família em um direito e, portanto, fazendo dele um benefício universal. Segundo o site do Ministério de Desenvolvimento Social, o programa prevê ampliar o atendimento a mais 600 mil famílias este ano. Não se sabe se a proposta de Consolidação das Leis Sociais conseguirá arregimentar o apoio da classe média, mas a intenção demonstra uma diferença entre as distintas vertentes partidárias.

Este trabalho não afirma que, irrevogavelmente, Políticas de Transferência Condicionada serão políticas cujas características possam ser aplicadas nos moldes das políticas social-democratas. No entanto, quis-se chamar a atenção para o fato de que, talvez, em um novo contexto internacional e mesmo de forças políticas internas, com a maior presença de partidos de esquerda, tais agendas de proteção social possam ser, sim, vistas como um avanço na direção de maior igualdade e emancipação.

Mesmo Esping-Andersen, outrora crítico dos programas não universais, argumenta que é preciso “repensar o conceito de direitos sociais. A existência de um princípio garantindo o máximo de bem-estar e igualdade para ‘todos aqui e agora’ não é consistente com os novos imperativos da economia. Se baixa renda, empregos ruins ou precários não podem ser evitados, é preciso pensar em como reduzir o efeito sobre o bem-estar destes cidadãos no curto prazo”.

Os exemplos na história demonstram que uma política de *Welfare* não necessita a presença de um partido social-democrata no poder, no entanto, os mesmos podem priorizar modelos que apresentem um caráter mais acentuado de busca pela igualdade.

Assim é preciso reforçar a percepção de que o espaço da disputa partidária continua sendo de fundamental importância na decisão e aplicação das políticas típicas da social-democracia (GARRETT, 1998; KITSCHOLT, 1994; BOIX, 1998), não apenas na Europa, mas também na América Latina e no Brasil, significando diferentes padrões de distribuição de preferências e alocação de recursos. Consensos políticos e instituições fortes são fundamentais como forma de levar adiante políticas bem sucedidas de bem-estar, as quais consigam atingir objetivos de igualdade sem condenar a eficiência. Diretamente: a política importa e faz diferença, pois ainda é nesta arena que ocorrem o debate, a resolução de conflitos e o estabelecimento de agendas em busca do desenvolvimento econômico e social.

Em 1969, o historiador Asa Briggs afirmava, fazendo uma leitura em perspectiva, que o Estado de Bem-Estar era aquele em que as políticas de governo – e seu poder – são direcionados para modificar o efeito nocivo do mercado dando, pelo menos, as seguintes garantias aos seus cidadãos: um mínimo de renda; apoio em caso de riscos como de saúde ou desemprego e universalização do sistema, evitando priorizar alguma classe específica. Décadas após, não chegamos em tal estágio, mas não se pode dizer que não existem, na atualidade, alguns pontos convergentes neste sentido.

Referências

- BARROS, Ricardo; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane (2007), *A queda recente da desigualdade de renda no Brasil*. Ipea - Texto para Discussão n. 1258, 2007.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Sobre a queda recente na desigualdade de renda no Brasil*. Mimeo .
- BERGOUNIOUX, Alain e MANIN, Bernard (1989), *Le Régime Social-Démocrate*, Paris, PUF.
- BERNSTEIN, Eduard (1997), *Socialismo Evolucionário*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.
- BOBBIO, Norberto (1995), *Direita e Esquerda – razões e significados para uma distinção política*, São Paulo, Ed.Unesp.
- BOIX, Charles (1998), *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BRIGGS, Asa (1969), “The Welfare State in Historical Perspective”, IN: *The Welfare State Reader*. Cambridge, Polity Press.
- COUTINHO, Marcelo; SANTANNA, Julia (2008), “Estados de Reacomodação Social: Política e Políticas de Combate à Pobreza na América do Sul”. IN: *Estudos e cenários OPSA*. Rio de Janeiro.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, GALLIE, Duncan, HEMERIJCK, Antony e MYLES, John (2002), *Why We Need a New Welfare State.*, Oxford, Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2007), “*A Welfare State for the Twenty-First Century*” (2007). IN: *The Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (ed.) (1986), *Welfare States in Transition*. UNRISD, 1996.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1985), *Politics against Markets: The Social-Democratic Road to Power*. Princeton, Princeton University Press.
- GARRETT, Geoffrey. *Partisan Politics in the Global Economy* (1998), Cambridge, Cambridge University Press.
- GOUGH, Ian e WOOD, Geoffrey D (2004), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa, and Latin America: social policy in development contexts*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R (2008), *Development, democracy, and welfare states – Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Princeton, Princeton University Press.

- HUBER, Evelyne (1996), *Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models. Welfare States in Transition*. UNRISD.
- KITSCHELT, Herbert. *The Transformation of European Social Democracy*. New York, Cambridge University Press. 1994.
- LANZARO, Jorge (2009), La social democracia criolla. IN: *Análise de Conjuntura*, OPISA, N. 3. Rio de Janeiro.
- MACHINEA, José Luis; TITELMAN, Daniel e UTHOFF, Andras (org) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Documento apresentado no 31 período de sessões da CEPAL. Montevideu.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS). Informações retiradas de: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>.
- SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (orgs) (2010), *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo.
- SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália (2009) *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Ipea - Texto para Discussão n.1424.
- VÉLEZ, Carlos Eduardo; FERREIRA, Francisco e BARROS, Ricardo Paes (2003), *Inequality and Economic Development in Brazil*. Banco Mundial.
- PAYNE, Mark; ZOVATTO, Daniel; FLÓREZ, Fernando; Zavala, Andrés (2003), *La Política Importa*. Washington, Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis (2007). “Introdução”, IN: *The Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press,
- PONTUSSON, Jonas (2005), *Inequality and Prosperity*. Cornell University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1985), *Capitalism and Social Democracy*. New York, Cambridge University Press.
- RAWLINGS, Laura; RUBIO, Gloria (2005), *Evaluando el impacto de programas de transferencias condicionales en efectivo*. Documento do Banco Mundial, 2005.
- RUESCHEMEYER, Dietrich; STEPHENS, Evelyne Huber; STEPHENS, John D. (1992) *Capitalist development and democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- SACHS, Jeffrey (2006), “Los populistas también pueden tener razón”.
- TAVARES, J.A.Giusti (org) (2003), *O que esperar da social democracia no Brasil?*. Instituto Teotônio Vilela.
- ZUCCO, Cesar (2008), “The President’s ‘New’ Constituency : Lula and the Pragmatic Vote in Brazil’s 2006 Presidential Elections”. IN: *Journal of Latin American Studies*, 40, p.29–49.



Ponto de Vista, Perspectivas sobre o Desenvolvimento  
*Publicações Anteriores*

---

- Ponto de Vista, Ano 3, N. 7, Julho 2010.  
Daniela de Franco Ribeiro e Barbara Lamas  
*Institutionality and development: pro markets reforms in Argentina and Brazil.*
- Ponto de Vista, Ano 3, N. 6, Junho 2010.  
Sonia Draibe y Manuel Riesco.  
*Latin America: a new developmental Welfare State model in the making?*
- Ponto de Vista, Ano 3, N. 5, Maio 2010.  
Ricardo Ortiz y Martín Schorr.  
*La rearticulación del bloque de poder en la Argentina post-convertibilidad.*
- Ponto de Vista, Ano 3, N. 4, Abril 2010.  
Dora Orlansky e Nicolás Chuchco.  
*Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Exploraciones del caso de Argentina en el contexto regional, 1996-2008.*
- Ponto de Vista, Ano 3, N. 3, Março 2010.  
Flavio Gaitán.  
*Reflexiones sobre las tensiones inherentes a las dinámicas de desarrollo.*
- Ponto de Vista, Ano 3, N. 2, Fevereiro 2010.  
Renato Boschi.  
*Estado desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres.*
- Ponto de Vista, Ano 3, N. 1, Janeiro 2010.  
Florencia Antía e Arnaldo Provasi Lanzara.  
*Los procesos de reforma previsional en Chile, Brasil y Uruguay.*
- Ponto de Vista, Ano 2, N. 12, Dezembro 2009.  
Krista Lillemets, Tallin University.  
*Development and Citizenship in the Semi-Periphery: Reflecting on the Brazilian Experience.*
- Ponto de Vista, Ano 2, N. 11, Novembro 2009.  
Roberto Ribeiro Corrêa, Universidade Federal do Pará.  
*Discutindo e intuindo as novas dimensões da governança corporativa de um banco público regional em ambiente de crise financeira global*
- Ponto de Vista, Ano 2, N. 10, Outubro 2009.  
Eduardo Gomes e Fabrícia Guimarães, UFF.  
*Como as Instituições contam: o apoio às pequenas e médias empresas no Brasil e na Argentina.*
- Ponto de Vista, Ano 2, N. 9, Setembro 2009.  
Jaime Marques-Pereira e Bruno Théret, CNRS.  
*Mediations Institutionnelles de la Regulation Sociale et Dynamiques Macro-Economiques.*
- Ponto de Vista, Ano 2, N. 8, Agosto 2009.

Alejandra Salas-Porras, UNAM.

*Basis of Support and Opposition for the Return of a Developmental State in Mexico.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 7, Julho 2009.

Luiz Carlos Bresser Pereira, FGV.

*Assalto ao Estado e ao Mercado, Neoliberalismo e Teoria Econômica.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 6, Junho 2009.

Eduardo Salomão Condé, UFJF.

*A Rota da Diversidade-Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 5, Maio 2009.

Hernán Ramírez, Universidade Estadual de Londrina.

*Arranjos empresariais, tecnocráticos e militares na política. Perspectivas comparativas entre Brasil e Argentina, 1960-1990.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 4, Abril 2009.

João Francisco Meira e Thiago Rodrigues Silame, UFMG.

*Institucionalização, Desenvolvimento e Governabilidade na Bolívia e no Paraguai.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 3, Março 2009.

José Mauricio Domingues, IUPERJ.

*Desenvolvimento e Dependência, Desenvolvimentismo e Alternativas.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 2, Fevereiro 2009.

Yuri Kasahara, IUPERJ e FGV.

*A Regulação do Setor Financeiro Brasileiro: Uma Análise Exploratória das Relações entre Estado e Setor Privado.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 1, Janeiro 2009.

Wallace dos Santos de Moraes, IUPERJ.

*Estado, Capital e Trabalho no Contexto Pós-neoliberal na América Latina-Algumas hipóteses de pesquisa.*

Ponto de Vista, Ano 1, N. 5, Dezembro 2008.

Andrés del Río, IUPERJ.

*El Proceso Político de Reformas Estructurales en la Argentina.*

Ponto de Vista, Ano 1, N. 4, Novembro 2008.

Aldo Ferrer, UBA.

*Perspectivas do Desenvolvimento da América Latina.*

Ponto de Vista, Ano 1, N. 3, Outubro 2008.

Renato Boschi e Flavio Gaitán, IUPERJ.

*Empresas, Capacidades Estatales y Estrategias de Desarrollo en Argentina, Brasil y Chile.*

Ponto de Vista, Ano 1, N. 2, Setembro 2008.

Eli Diniz, UFRJ.

*Rediscutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no novo milênio.*

Ponto de Vista, Ano 1, N. 1, Agosto 2008.

Carlos Henrique Santana, IUPERJ.

*Bndes e Fundos de pensão. Inserção externa das empresas brasileiras e graus de coordenação.*