

**DE “COMUNIDADE SOLIDÁRIA” A “BOLSA FAMÍLIA”:
AS ARREBICADAS TRANSFORMAÇÕES NAS
POLÍTICAS SOCIAIS DO BRASIL**

Walber de Moura Agra*
Emiliane Priscilla Alencastro Neto**
Rodrigo da Silva Albuquerque***

RESUMO: A necessidade pelo avanço e inegável relatividade histórica do Direito exigem uma ininterrupta inquirição em prevenção ao arrefecimento. A *Lex Mater* de 1988 é um marco para o desenvolvimento, precipuamente no que concerne à rede de proteção social. A crítica a programas de políticas sociais como “Comunidade Solidária” e “Bolsa Família” permite uma elucidação quanto ao problema da persistência da pobreza no Brasil e os empecilhos para a solução dessa adversidade, pondo a coautoria, Estado e sociedade, como a chave para o desenlace.

Palavras-chave: Pobreza. Políticas Sociais. Programa Bolsa Família. Programa Comunidade Solidária.

* Mestre pela UFPE. Doutor pela UFPE (Universidade degli Studi di Firenze). Professor da Universidade Católica de Pernambuco e da ASCES. Professor Visitante da Università degli Studi di Lecce. Membro do Conselho Científico do Doutorado da Universidade de Lecce. Visiting Research Scholar of Cardozo Law School. Diretor do IBEC. Pós-Doutor pela Université Montesquieu Bordeaux IV. Membro Correspondente do Centre d’Études et de Reserches sur lês Droits Africains et sur Le Développement Institutionnel des Pays em Développement (Cerdradi). Procurador do Estado de Pernambuco. Advogado. Conselheiro da OAB Seccional de Pernambuco. Vice-Diretor da Escola Judiciária do TSE. E-mail: walberagra@uol.com.br.

** Graduanda no Curso de Direito na Associação Caruaruense de Ensino Superior (ASCES). E-mail: emiliane_priscilla@hotmail.com

*** Graduando no Curso de Direito na Associação Caruaruense de Ensino Superior (ASCES). E-mail: rodrigo.lomax@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Aferido, ainda que genericamente, o enfoque que fora dado às políticas sociais sob a égide do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, tem-se como pano de fundo a tensão gerada pela persistência da pobreza, a despeito das políticas sociais até então implementadas, sendo permitidas várias críticas à assistencialidade e à focalização de programas em um “público-alvo”.

Apurada as características do Programa Comunidade Solidária e do Programa Bolsa Família, com base em material documental, legal e teórico, propõe-se um estudo crítico, a fim de fornecer o cenário à apresentação das razões para a continuidade do arrefecimento das políticas sociais de transferência de renda no Brasil, trazendo comparativos com experiências já vividas e estudadas pela antropologia.

2 BREVE HISTÓRICO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O *Welfare State*¹, definido por estudiosos como Wilenski (1975), Pierson (1991), Arretche (1995) e Briggs (2006), tem como constância a referência às ações estatais na organização e implementação das políticas de provimento do bem-estar, independentemente do grau em que se efetiva a participação do Estado, a fim de reduzir os riscos sociais aos quais os indivíduos estão expostos, baseando-se em uma noção de direito social. Em definição, fez-se também uma relação entre o Estado e o mercado, relação em que este último tem alguns de seus movimentos modificados pelo primeiro, almejando-se uma redução dos resultados socialmente adversos do mercado. Ademais, sobrevive a noção de substituição da renda, quando esta é perdida temporária ou permanentemente, dados os riscos próprios aos quais as economias capitalistas estão expostas. Menciona-

¹ Os termos *Welfare State* e Estado de Bem-Estar Social estão sendo usados indistintamente neste trabalho.

se, ainda, a busca pela manutenção da renda em pelo menos um patamar mínimo, de modo que as necessidades dos indivíduos sejam atendidas, mesmo a dos que se encontram fora do mercado, como forma de auxílio ao desenvolver das potencialidades².

Em Medeiros (2001), o Estado de Bem-Estar Social em cada país é configurado de uma forma específica, sendo determinado pelo padrão e nível de industrialização, pela capacidade de mobilização dos trabalhadores, cultura política da nação, estrutura de coalizões políticas e autonomia da máquina burocrática em relação ao governo. As políticas sociais são tidas como meios de se obter uma eficiência nesse Estado-Providência.

Desse modo, as características estruturais de cada sistema de proteção social são compreensíveis, ainda que não recorramos a uma concepção linear de desenvolvimento das políticas sociais. No caso do Brasil, sob essa ótica, torna-se um padrão de intervenção e regulação social do Estado dentre os vários existentes. Destarte, a intervenção do Estado brasileiro é específica com uma preservação das características de tendências gerais (DRAIBE, 1993).

No Brasil, desafortunadamente, as políticas sociais foram consolidadas em momentos de autoritarismos e populismos da história governamental. O sistema de proteção social brasileiro começa a se estruturar a partir de 1930, sob a égide do governo de Getúlio Vargas. Precipuamente, objetivava a mediação das relações entre os capitalistas e os trabalhadores, agindo principalmente no campo previdenciário, a fim de antecipar as reivindicações trabalhistas. Assim, o acesso ao provimento das políticas estava, geralmente, associado à inserção do indivíduo no mercado de trabalho. Marca-se essa introdução com uma

² Neste trabalho, apesar de relevante, ainda que minoritária, a consideração de que o Estado Social de Direito difere do Estado de Bem-Estar Social pelos diversos fatores discutidos doutrinariamente não é seguida. Aqui, o *Welfare State* é visto como uma decorrência lógica do Estado Social, onde o Estado deve intervir através de políticas públicas a fim de concretizar direitos sociais, proporcionando, simultaneamente, um Estado de Bem-Estar Social aos cidadãos.

fragmentação devido à existência de diferentes institutos no provimento da política social.

A partir da ditadura militar, em 1964, temos um ponto de inflexão no conjunto das políticas sociais, que são estendidas a uma parcela da população que se mantinha à margem das ações do setor público, de modo a legitimar a posição de repressão da política adotada. Mas, apesar dessa expansão na cobertura das políticas, acentuou-se um aumento nas desigualdades sociais, com uma intensa precarização dos serviços prestados, diante de uma crescente clientela. Ou seja, a expansão da provisão de serviços sociais baseou-se em níveis bastante baixos de segurança social, o que acabou por expulsar uma parcela da população do acesso aos serviços públicos. Essa fase seria caracterizada pela centralização política e financeira no nível federal, mantendo a anterior fragmentação institucional, defendendo uma exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios, um autofinanciamento do investimento social e, por outro lado, forte privatização.

A Constituição de 1988 é um marco na história da proteção social para o país. A partir de então, as políticas sociais passaram a ser dever do Estado, estando ancoradas no direito social dos cidadãos. Ao instituir propostas de políticas universais e igualitárias, objetivou-se promover a inclusão social de toda a população. Ocorre uma descentralização da esfera federal, passando todos os entes federados a gozar de autonomia dada pelo texto constitucional, preceituando uma universalidade por esse reconhecimento dos direitos sociais e a afirmação dos deveres do Estado pelas ações de proteção social. Apenas em 1988 essa proteção passou a ser concebida sob a perspectiva de direito da cidadania. O *Welfare State*, agora adequado ao preceituado, incluiria os programas e medidas necessários ao reconhecimento, implementação e exercício dos direitos sociais discernidos em uma dada sociedade como corpo da própria cidadania, gerando, por conseguinte, uma pauta de direitos e deveres (TEIXEIRA, 1985).

A *Lex Mater* de 1988 não trouxe essa questão para ser vivenciada apenas em um capítulo específico, discorrendo nesse sentido

em ampla parte de seu texto. O fato é que essa Carta Magna permitiu ao Brasil a criação de uma ampla rede de proteção social cujo objetivo era impactar nas searas de redução da pobreza e de distribuição de renda. Ademais, tem-se sede pelo progresso, não por caráter classicista, mas por mendicância. A passividade das elites políticas é bem verdade, seja no plano local, nacional, regional ou global. Contudo, apesar de não ter números ínfimos de miserabilidade, o Brasil é um dos poucos exemplos onde políticas públicas foram implementadas pelo Estado com certo grau de seriedade. Destarte, nesse quesito, desde o “Comunidade Solidária” e os sucessores “Bolsa Família” e “Fome Zero”, os programas governamentais brasileiros têm sido uma referência para os que se preocupam com o tema pelo mundo afora.

Na sociedade pós-moderna, o combate à pobreza e à exclusão social não deve ser tido apenas como obrigação do Estado, mas de uma totalidade dos cidadãos. A globalização, por si só, propôs a habitualidade da excelente vida de alguns convivendo com situações subumanas de outros. A sociedade há muito é perceptiva a essa situação, fator que põe em questionamento o quão eficaz são as políticas sociais.

Antes dos anos 90, os estados passaram por uma crise fiscal, tendo que revisar as despesas com políticas sociais, proporcionando o cenário perfeito para reanálise das concepções de assistencialidade e do alcance e efetividade dos programas governamentais. Nos anos posteriores, a impaciência com a persistência da pobreza, à luz das políticas sociais que objetivam combatê-la, trouxe como resultado a focalização nos economicamente desfavorecidos e na crítica ao assistencialismo. A constância da pobreza tanto passou a ser prova da ineficiência das políticas governamentais como marco da necessidade de destinação de maiores verbas à área social, a fim de uma ampliação programática.

A focalização, atuação em situações emergenciais de privação com caráter seletivo, em um “público-alvo” é essencial e representa condição para resultados positivos, quando feita da forma correta e combinada com uma visão do que seja desenvolvimento social. O

assistencialismo, que pelo mundo corre em decadência pela sua atestada reprodução da pobreza, ganha força no Brasil embasando-se em uma visão filantrópica. Façamos, então, uma análise das intenções do “Comunidade Solidária” (1995-2002), trabalho continuado pela organização de sociedade civil de interesse público “Comunitas” (2000-...), que desembocou no Programa Bolsa Família (2003- ...), tornando perceptível as distorções no cenário de políticas sociais brasileiro.

3 O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

Criado em 1995 pelo Decreto n. 1366, de 12 de janeiro de 1995, o Programa Comunidade Solidária fora encerrado no ano de 2002 e substituído em 2003 pelo Programa Fome Zero. Hoje, Comunitas, é executado por uma sociedade civil de interesse público. Até a substituição, o programa era vinculado à Presidência da República, tendo por objeto a coordenação das ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispunha de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza. Também previa uma atenção preferencial durante a implementação às áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social.

Em análise ao estudo proposto por Sônia Draibe (1998b), é possível identificar que o implementador do projeto tinha por objetivo uma proteção social não apenas de atendimento às ideias de universalização e descentralização impostas pela Constituição vigente, como também às necessidades de segmentos sociais específicos, carentes de recursos econômicos e de inclusão social.

O início dos anos 90 presenciou a dicotomia das tendências universalistas, preceituadas pela Constituição de 1988, e focalizantes, um resultado das críticas quanto à eficácia dos programas governamentais. O Comunidade Solidária reflete a engenharia institucional de efetivação dessas tendências, tento sido constrangida em seu andamento por fatores de ordem interna e externa (a ameaça

de retorno da inflação, pugnando pela manutenção da estabilidade monetária; a venda ao capital internacional de setores estratégicos internacionais de financiamento, objetivando o ajustamento da economia brasileira às necessidades do mercado internacional, exigindo do governo a abertura do mercado brasileiro aos produtos estrangeiros, de maneira apressada, implicando o aumento do desemprego e falência de empresas nacionais).

À luz desses fatores, do estudo de Leda Paulani (2010) aduz-se que a maioria dessas pressões estava de fato fundamentada em ameaças econômicas, como a volta da inflação e do desequilíbrio fiscal e a perda de credibilidade, o que viria a contribuir para a consolidação dos ideais neoliberais no Brasil.

O modelo de proteção desenhado sofrera os impactos dos supracitados fatores, sendo possível, inclusive, culpá-los por uma restrição aos recursos públicos disponíveis para os programas de redução da pobreza e da desigualdade social no país; e, em contrapartida, aceleraram o processo redistributivo que culminou no aumento da participação da sociedade civil sobre a implementação e controle das políticas sociais governamentais.

A concepção que o governo tinha sobre a pobreza também contribuíra para constrangimentos na execução das políticas sociais. Um fenômeno ligado estreitamente à má distribuição de renda e aos baixos índices de saúde, saneamento básico e emprego. Desse modo, o arcabouço institucional de combate à pobreza manteve foco em três áreas principais: na educação (com programas voltados à elevação da escolaridade de jovens e na alfabetização de adultos), na saúde (com programas de nutrição, suplementação alimentar e saneamento urbano) e na renda (com programas de formação/qualificação profissional e geração de emprego e renda).

Para o governo, erradicar a pobreza significava redistribuir a renda, criar empregos e melhorar as condições de saúde da população. Problemas, por sua vez, que seriam resolvidos pela ação das políticas macroeconômicas, como o controle da inflação, a abertura comercial,

a estabilidade monetária, e por programas emergenciais voltados para o atendimento de grupos em situação de miserabilidade.

A crise fiscal que antecedeu os anos 90 fez com que as políticas sociais fossem implementadas em subordinação à política econômica. Em Netto, no citado momento histórico, “a política social aparece inteiramente subordinada à orientação macroeconômica que, por sua vez é estabelecida pelos ditames do grande capital”³.

O Programa Comunidade Solidária, de caráter emergencial, teve como referência o Programa Nacional de Solidariedade, realizado no México, e os trabalhos desenvolvidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Nas palavras do então Presidente Fernando Henrique Cardoso:

O Programa Comunidade Solidária é uma prioridade do conjunto do Governo. Todos os ministérios e órgãos da Administração Pública Federal estarão empenhados em contribuir para aquele que é o objetivo maior do país: erradicar a fome, a miséria e a pobreza. A busca da eficiência, de eficácia e da equidade, a descentralização, a parceria e a participação são as grandes diretrizes para todo o Governo Federal.⁴

Nota-se que o quadro institucional do Comunidade Solidária tinha como pretensão uma maior abrangência, cobrindo os três níveis do governo e diferentes ministérios, além de incentivar a participação da sociedade civil na execução das políticas sociais, formando uma rede de interlocução entre atores governamentais e não governamentais. Em detrimento a isso, há quem o considere uma estratégia de governo de combate à fome, não um programa social.

³ NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (org). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Rio de Janeiro: Vozes, 1999, p. 86.

⁴ BRASIL. **Mensagem de Fernando Henrique ao Congresso Nacional**. 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-presidenciais-1/1995/view>>. Acesso em: 06 jan. 2013.

Os autores Peliano, Resende e Beghin (1995) em seus estudos defendiam que o Projeto do Programa Comunidade Solidária norteava-se por quatro grandes princípios:

[...] parceria (entre instâncias do governo e da sociedade civil), solidariedade (como engajamento ético de quem quer combater a miséria), descentralização (para estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência das ações), integração e convergência das ações, no sentido de potencializar os resultados através da implantação simultânea das ações.⁵

Na prática, o Comunidade Solidária englobou seis áreas principais (I- redução da mortalidade na infância; II- alimentação; III- apoio ao ensino fundamental e pré-escolar; IV- habitação e saneamento; V- geração de renda e ocupação e qualificação profissional; VI- fortalecimento da agricultura familiar). Essas áreas fomentaram a seleção de 16 programas para compor a denominada “Agenda Básica do Comunidade Solidária”, através da qual esses programas receberiam um selo de “prioridade” como garantia de maior recebimento de recursos. Como dito anteriormente, o programa envolveu também os ministérios e a “Agenda Básica” funcionava em conjunto no âmbito dos ministérios da Saúde, da Educação, da Agricultura, do Planejamento e Orçamento e do Trabalho – sendo cada um responsável por diferentes programas. (BRASIL, 1998).

A política governamental de combate à pobreza contava com vários empecilhos. Os atrasos na liberação e repasse de recursos acarretou na falta de aparelhamento nas administrações locais em matéria de recursos humanos, de finanças e de organização, e irregularidades nos recursos federais disponibilizados para os programas da Agenda Básica, segundo avaliação feita pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em meados de 1997 e 1998.

⁵ PELIANO, Anna; RESENDE, Luiz F. de Lara; BEGHIN, Nathalie. **O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à pobreza.** Planejamento e Políticas Públicas, Ipea, nº 12, 1995, p. 19-28.

Ainda que essa pesquisa tenha se restringido a apenas 10 municípios de execução do Programa, pois é sabido que em 1996 estendia-se a 1.368 municípios, o resultado revela algumas ineficácias que não estariam conseguindo romper as barreiras de implementação das políticas sociais. Poderíamos destacar, além disso, o fato de que a quantia orçamentária que o governo dispunha em destinação aos gastos públicos sociais não chegava nem a 0,2% do PIB do país, um investimento que, em Resende (2000) é, obviamente, insuficiente para enfrentar a miséria no contexto nacional.

O Programa Comunidade Solidária é extinto, dando lugar a um novo programa social, o Comunidade Ativa. A substituição não fora apressurada, mas fruto de uma ponderação. Como consequência dessa alteração, constata-se uma mudança na estratégia de combate à pobreza no sentido de buscar maior envolvimento das comunidades e municípios diretamente afetados pelo problema da pobreza.

Pondo os dois programas em confronto, as semelhanças são evidentes. Ademais, as divergências resumem-se à forma de atendimento das demandas sociais. Enquanto o Comunidade Solidária estabelecia previamente um conjunto de programas que poderiam ser utilizados pelos municípios para satisfazer suas necessidades locais, o Comunidade Ativa interverte, permitindo que os municípios estabelecessem primeiramente suas necessidades para que posteriormente essas demandas fossem atendidas pelo Poder Público.

Irrefragável é o fato de que o Programa Comunidade Solidária propunha o universalismo. Reduzia-se a pobreza, universalizando o acesso dos programas sociais básicos a todos os municípios brasileiros, iniciando a ação pelos desfavorecidos economicamente e estendendo-a aos demais. Contudo, o Programa também revelava características muito mais marcantes de focalização, sendo um densificador de discriminação negativa, por estar voltado para a demanda de uma parcela da população específica; os mais pobres.

A proposta era uma intervenção social através de uma ação residual e emergente, centrada na transferência de renda para a

população pobre e no “solidarismo” da sociedade civil (ou melhor, do Terceiro Setor⁶).

Há quem macule o projeto de marcado por ideais neoliberais, pela focalização e descaracterização da assistência social enquanto direito social, pela diminuição do papel do Estado no combate à pobreza e no estímulo ao crescimento do Terceiro Setor.

Ao focar a ação nos mais pobres, destoando da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que propõe uma direção “a quem dela precisar”, segundo Silva (2001), o Programa Comunidade Solidária estaria:

[...] substituindo o princípio de universalização os mínimos sociais, preconizado pela LOAS, por um princípio estreito de focalização, longe de representar discriminação

⁶ “Tenho a convicção de que o conceito de terceiro setor descreve um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social. Sua afirmação tem o grande mérito de romper a dicotomia entre público e privado, na qual público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. Estamos assistindo ao surgimento de uma esfera pública não estatal e de iniciativas privadas com sentido público. O que enriquece e complexifica a dinâmica social. [...] O terceiro setor é, portanto, um campo marcado por uma irredutível diversidade de atores e formas de organização. Na década de 1980, foram as ONGs que, ao articular recursos e experiências na base da sociedade, ganharam visibilidade enquanto novos espaços de participação cidadã. Hoje percebemos que o conceito de terceiro setor é bem mais abrangente. Inclui o amplo espectro das instituições filantrópicas delicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social. Compreende também as organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população, como as mulheres, os negros e os povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, de promoção do esporte, da cultura e do lazer. Engloba as múltiplas experiências de trabalho voluntário, pelas quais cidadãos exprimem sua solidariedade através da doação do tempo, trabalho e talento para causas sociais. Mais recentemente temos observado o fenômeno crescente da filantropia empresarial, maneira pela qual as empresas concretizam sua responsabilidade e compromisso com a melhoria da comunidade.” (CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHIPE, Evelyn Berg (Org.). **3º Setor: desenvolvimento nacional sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p.7-12.

positiva. Sua atuação, portanto estava em contradição com os fundamentos de direitos sociais estabelecidos pela Constituição (universalidade, qualidade e gratuidade).⁷

Na medida em que os serviços sociais prestados – releve-se a precariedade – passaram a ser financiados muito mais por doações e executados mais por ONGs do que pelo Estado, seguindo a lógica do “solidarismo”, houve uma perda do sentido dos direitos sociais como direitos constitucionais de todos os indivíduos. A conquista dos direitos sociais assumiu um caráter de benefício concedido.

Nesse sentido, há quem afiança na transformação dos direitos sociais em “caridade pública”, ou até mesmo em uma “refilantropização” da questão social marcada pelo repasse das responsabilidades estatais na esfera social às entidades voluntárias da sociedade civil.

O fato é que o governo ao seguir o projeto neoliberal de combate à inflação e de estabilidade monetária, vinculando as políticas sociais à política macroeconômica, não propôs um projeto político-econômico alternativo capaz de superar as discrepâncias existentes entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. O caráter meramente emergencial possivelmente impediu a efetivação dos direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988, sendo um remédio que, ao sanar a situação iminente, deveria revigorar-se em prol de uma completude.

4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Segundo o Plano Plurianual da União⁸ (PPA) de 2012 a 2015, disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o arranjo da proteção social criado pela *Lex Mater* de 1988 rendeu

⁷ SILVA, M. O. da Silva e et al. **Comunidade Solidária**: o não enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001, p. 77.

⁸ Plano Plurianual da União 2012 - 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=1st&cat=155&sub=175&sec=10>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

progresso na redução da extrema pobreza e da pobreza, fato especialmente perceptível na população idosa, não apresentando um impacto nessa magnitude na população ativa e entre as crianças, trazendo taxas, muitas vezes, maiores que a média nacional.

Essa percepção teria influenciado no surgimento de programas de transferência de rendas com um foco especial nas crianças. A multiplicidade de programas nessa direção fora unificada pelo Programa Bolsa Família.

Tendo sido instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o Bolsa Família tem por objetivos principais: i) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; ii) reduzir a pobreza e a extrema pobreza; iii) promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, de educação e de assistência; iv) promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público; v) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.

O Bolsa Família, programa de transferência direta de renda, é um dos elementos do Plano Brasil Sem Miséria, anteriormente do Fome Zero, que combina garantia de renda, inclusão produtiva e ampliação dos serviços, vinculando o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento de condicionalidades (compromissos estabelecidos entre as famílias e o Estado) nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, a partir de uma seleção feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A execução e a gestão desse Programa são públicas e governamentais, efetivadas de modo descentralizado, conjugando esforços dos entes federados, observados a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social, devendo contar com adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que deverão atingir as condições necessárias estipuladas pelo Poder Executivo Federal, para aperfeiçoamento, ampliação e fiscalização da execução dessa Política Social.

As despesas desse Programa correm à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no

*De “comunidade solidária” a “bolsa família”:
as arrebitadas transformações nas políticas sociais do Brasil*

Cadastramento Único, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa, cabendo ao Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento de coleta para identificação de todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil, segundo o plano plurianual, pretende selecionar até este ano de 2013 um acréscimo de 800 mil famílias no Programa Bolsa Família.

À luz da lei nº 10.836/2004⁹, o benefício é destinado (I) às unidades familiares em situação de extrema pobreza, (II) às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que em sua composição possuam gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos. Tendo aumentado o limite de beneficiados de três para cinco por família, também poderá ser destinado às famílias que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza, vinculadas a adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até dois benefícios por família e, por último, para a superação da extrema pobreza na primeira infância, no limite de um por família, devendo ter, cumulativamente, em sua composição crianças entre 0 (zero) e 6 (seis) anos de idade e uma renda familiar mensal igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) *per capita*.

Se a renda familiar mensal *per capita* é de até R\$ 60,00 (sessenta reais), o benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais), se a renda for de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), o benefício dependerá da composição familiar, sendo no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais) e de R\$30,00 (trinta reais), este último quando vinculado ao adolescente. Para a primeira infância (zero a seis anos) o valor deverá ser estipulado pelo Poder Executivo, a fim de que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00

⁹ Dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm> Acesso em: 13 jan. 2013.

(setenta reais) *per capita* e será calculado por faixas de renda. O pagamento do benefício é feito mensalmente, por meio do cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável (sendo o pagamento feito preferencialmente à mulher), mediante o Número de Identificação Social (NIS), de uso do Governo Federal.

As condicionalidades, ou compromissos, para a concessão dos benefícios são o cumprimento, no que couber, do exame pré-natal, acompanhamento nutricional e de saúde, à frequência escolar em estabelecimento de ensino regular no percentual de 85% (oitenta e cinco por cento), para crianças e adolescente entre 6 (seis) e 15 (quinze) anos, e de 75% (setenta e cinco por cento) para adolescentes entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos.

Segundo o Plano, estipulam-se essas condicionalidades para que as famílias, ao obedecerem ao Programa, comprometam o Estado, nas três esferas do governo, a assegurar as condições para que esses serviços estejam disponíveis e, por outro lado, induzam e reforcem o direito de acesso das famílias tradicionalmente excluídas. Os compromissos seriam um caminho para elevar o grau de efetivação de direitos sociais por meio da indução da oferta e da demanda por serviços de saúde, educação e assistência social. Desse modo, foram justificados, simultaneamente, por ser uma forma de contribuir para o acesso a serviços sociais básicos e essenciais como um instrumento para o fortalecimento e a autonomia das famílias e para o rompimento do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. O descumprimento das condicionalidades é entendido como fragilidade, vulnerabilidade, risco social ou violação de direitos sociais das famílias e deve ensejar atuação prioritária das políticas sociais, por meio da ação integrada, em tese, das três esferas de governo.

No entanto, na prática, a perspectiva legal em vigência contrapõe-se às condicionalidades, relevando que a política de assistência social é um direito não contributivo, ou seja, incondicional a quem dela necessitar. Assim sendo, é de se considerar as condicionalidades contraditórias à própria política de assistência social,

na medida em que impõe condições indevidas de acesso a um direito que deve ser para todos que dela necessite, não estando adstritas a uma contribuição prévia.

Assim define a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 203: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição a seguridade social” (BRASIL, 1988). O Poder Público não necessita de “estímulos” para prover a proteção social, já que esta é um dever do Estado, por tratar-se de um bem público, com funções definidas na atual Constituição.

A política não contributiva não deve estabelecer condições ou contrapartidas no seu processamento. Pois, além de o cadastramento não implicar entrada imediata da família no Programa, exige-se atitudes para o acesso a um direito que já é seu, trazendo como sanção ao descumprimento a exclusão do Programa. Dessa forma, a exigência de condicionalidades descaracteriza a condição de direito, sendo uma grave violação aos direitos humanos.

Nas demais áreas referidas pelo Programa, saúde e educação, também direitos fundamentais, é imperativo analisar como esses serviços estão sendo oferecidos aos beneficiários. Os problemas de acesso à saúde, atendimento e serviços, ainda que o Sistema Único de Saúde (SUS) seja de grandes proporções em seu projeto, ainda não traz previsibilidade de efetivas soluções. Quanto à educação, a mera presença do beneficiário na escola está longe de garantir uma educação de qualidade. Fazem-se necessárias instalações adequadas, professores qualificados e justamente remunerados, métodos de ensino diferentes dos tradicionais, material didático de qualidade, entre outros aspectos não menos importantes.

Em tese, um programa de distribuição de renda. Na prática, exacerbado assistencialismo, que em muito difere de “Assistência Social”. Esta é definida como serviço gratuito, de natureza diversa, prestado aos membros da comunidade social, atendendo as necessidades daqueles que não dispõem de recursos suficientes. Aqui transmuta-se em “Assistencialismo”, uma deformação na prestação da assistência social, envolvendo troca de favores e critérios pouco claros

na forma de seleção dos beneficiários, sendo um desfigurado programa de assistência social utilizado como mecanismo de troca de favores. A questão é que essa “troca de favores” está longe de ser perceptível aos favorecidos. A sensação que se tem é de dependência, tanto das famílias que realmente precisam do benefício, quanto dos que são beneficiários injustamente, devido à defasada fiscalização do Programa, e com o aumento do valor do benefício esperam-se resultados ainda mais danificadores. Já se valida como instrumento de poder, decisivo também nos processos de eleição.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos ao determinar em seu Artigo 25, entre outros princípios, que toda pessoa “tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”. No entanto, a realidade mostramos o quanto estamos distantes desses direitos básicos, em especial no que se refere à questão da fome. Sendo a prestação uma das funcionalidades dos direitos humanos, em Walber de Moura esta seria a função cujo “Estado tem a obrigação de atuar para satisfazer os direitos fundamentais através da prestação de serviços ou da disponibilização de bens, sem os quais a população não poderia usufruir de tais direitos”¹⁰, tal realidade soa destoante às próprias características dos direitos humanos, fazendo-se daquela em plano fático mera formalidade e olvidando as conquistas dos próprios movimentos sociais que delinearão a vigente Constituição Federal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fato é que programas que apresentam uma retórica assistencialista com métodos defasados, indubitavelmente não eliminam a pobreza, tampouco envolvem os pobres a combatê-la. O assistencialismo, pela desenvoltura social moderna, estabelece uma relação de submissão e não oferece instrumentos para a superação

¹⁰ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 7.^a ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2012, p.163.

das carências que estão sendo “minoradas”. Uma política social passa a ser instrumento de poder onde, desmacula-se com uma promessa de participação das três esferas governamentais, concentrando grandes decisões “concidentemente” no Poder Executivo Federal, embaindo e ludibriando um cacife eleitoral por assinalar um governo que se justifica com sua obrigação de fiscalização, dando continuidade ao histórico de políticas sociais no Brasil implementadas em momentos de autoritarismo e/ou populismo. É necessário superar esse “clientelismo” e partidarismo. Os governos não são responsáveis pelas políticas sociais, mas o Estado.

Diferente dos alvos de outras ações afirmativas¹¹, os pobres constituem um segmento que fora definido estatisticamente, sendo um grupo heterogêneo que comunga do mesmo nível de renda. Esse fato impede a participação de interlocutores capazes de mobilizar identidades comunitárias. Logo, os projetos de desenvolvimento social dirigidos aos mais pobres podem e devem inspirar-se em modelos de ações afirmativas, contudo tendo a ciência de que o foco não estará ligado à participação. Ainda que implementado o projeto, localizados os pobres, feita a assistência, não encontrará tal política respostas espontâneas ao incentivo oferecido, pois, como institui a antropóloga Ruth Cardoso:

[...] para ser incluído no mercado, quer como consumidor quer como trabalhador, é preciso ir além da superação

¹¹ Em Joaquim Barbosa Gomes: “Atualmente, as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal e efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego”. Continua: “Em síntese, trata-se de políticas de mecanismos de inclusão concebidos por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas a concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito.” (GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa**: princípio constitucional da igualdade. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 40.)

da fome, da doença etc. É necessário desenvolver autoestima, capacidade de comunicação e, ainda, confiança em seus próprios saberes e capacidade de aprender. Em comunidade de pouca renda, essas qualidades existentes são mais facilmente generalizadas quando há envolvimento coletivo e quando o grupo que está recebendo atenção se transforma em protagonista de sua mudança. Daí, então, esses indivíduos são capazes de definir as ações afirmativas que podem ser eficientes em cada contexto¹².

Destarte, a focalização em um público é necessária, mas o olhar deve ser mudado. Deve-se deixar de ver as carências e enxergar as potencialidades. Em suma, combinar a focalização com uma visão de desenvolvimento social.

O Programa Bolsa Família, em outras palavras, ao caracterizar os pobres por suas necessidades, atesta a hipossuficiência, propondo doações que atendam, no mínimo, a parte das mendicâncias. Doações estas que poderiam ser feitas apenas com um *facere* estatal visionário de investimento nas bases da educação e da saúde e, deste modo, reduzindo-se o imediatismo de grande porte dessa assistência, sendo a focalização combinada com projetos flexíveis, de promoção de lideranças locais e participação comunitária, envolvendo toda a sociedade nessa problemática. Afinal, a mudança social se dá a partir do contexto local. O foco exacerbado em uma classe¹³ pode ser razão,

¹² CARDOSO, Ruth. In: CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (Org.). **Ruth Cardoso**: Obra reunida. 1. ed. São Paulo: Mameluco, 2011, p. 525.

¹³ “A eficiência dos programas de transferência de renda para a educação, saúde e alimentação poderia ser aumentada de modo significativo se as transferências fossem recalibradas e endereçadas às crianças carentes desses serviços, e não à pobreza como um todo.” [“The efficiency of cash transfer programs for education, health, and nutrition could be greatly increased by targeting and calibrating tranfres on children at risk of acquiring each of these basic needs, as opposed to targeting on poverty.”] JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth. Beyond Bono: making foreign aid more efficient in putting into place the development fundamentals, CUDARE Working Paper Series 982, University of California at Berkeley, Department of Agricultural

inclusive, de maior disparidade e exclusão¹⁴, como aconteceu no Chile por Pinochet¹⁵, correndo o risco de o programa funcionar sob uma alocação de recursos, mistificando a autonomia dos atendidos.

Suprida parte das carências, espera-se que os beneficiários enfrentem, sozinhos, a falta de oportunidade que convivem. Isso é demagogia, utopia. A sociedade precisa ser ainda mais participante, dotada de opinião informada e consolidadora de debates, o que indubitavelmente alicerça a democracia de fato e fortalece a governança no mundo contemporâneo. O combate às desigualdades sociais não se dá com a transformação de pessoas e comunidades em beneficiários passivos e dependentes de programas assistenciais. Combater as desigualdades é fortalecer capacidades de pessoas e comunidades para agir por si mesmas, satisfazendo necessidades, resolvendo problemas e melhorando a sua qualidade de vida.

A coautoria, cidadão e Estado, é realmente imprescindível na construção de uma sociedade mais igualitária. Não como uma forma de diminuir a responsabilidade dos governos ou decorrência de recursos públicos restringidos, pondo como cerne a política econômica e a política social como superfície subsidiária, mas um meio potencialmente eficaz, de menor custo e com a participação dos sociais. Com homogeneidade de propósitos e parceria, também na tomada de decisões, a sociedade caminha para um progresso no tão prático princípio da isonomia. Propor a continuidade deste debate firma a disposição de que o povo brasileiro não mais aceita a extrema desigualdade social.

and Resource Economics and Policy, 2003, p.30. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/f/psa843.html>>. Acesso em 15/01/2013.

¹⁴ GRAHAM, Carol. **From Emergency Employment to Social Investment**. Washington DC: The Brookings Institution, 1991, p.19. [“The fact that the workers were often stigmatized by working in the programs created even greater barriers to entrance to the formal sector. Underemployment rates and the size of the informal sector remained the same or grew in the decade the programs were in place.”].

¹⁵ Chefe supremo da nação chilena de 1974 a 1990. Sua presidência foi marcada por violência intensificada, repressão política e por políticas econômicas neoliberais que contavam com o apoio, à época, dos Estados Unidos.

“Community Solidarity Program” to the “Family Allowance Program”: The trimmed changes in social policies in Brazil.

ABSTRACT: The need for progress and the undeniable historical relativity of law requires prevention steady against accommodation. The Lex Mater 1988 is a milestone for the development, especially in relation to the social safety net. The critique of social policy programs as “Community Solidarity Program” and “Family Allowance Program” allows elucidation of the problem of persistent poverty in Brazil and of obstacles to the solution of this adversity, putting in co-authorship, the state and society, as the key to the result.

Keywords: Poverty. Social Policies. Community Solidarity Program. Family Allowance Program.

Artigo recebido em 31/01/2013 e aceito para publicação em 23/03/2013.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 7.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. **BIB**, n. 39, p.3-40, 1995.

BRASIL. **Comunidade Solidária: três anos de trabalho**. 1998. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1/comunidade-solidaria-tres-anos-de-trabalho/view>> Acesso em: 06 jan. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Brasília,

DF. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 13 jan. 2013.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional 1995.** (Governo Fernando Henrique Cardoso). Coleção de Documentos da Presidência da República. Brasília, jan. 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-presidenciais-1/1995/view>>. Acesso em: 06 jan. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual da União 2012-2015: Plano Mais Brasil.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=lst&cat=155&sub=175&sec=10>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

_____. Presidência da República. **Comunidade Solidária: três anos de trabalho.** Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/3COMUN.HTM>. Acesso em: 15 jan. 2013.

BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Orgs.). **The Welfare State Reader.** 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (Org.). **Ruth Cardoso:** Obra reunida. 1. ed. São Paulo: Mameluco, 2011.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHIPE, Evelyn Berg (Org.). **3º setor:** desenvolvimento nacional sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

DRAIBE, Sônia Miriam. A Construção Institucional da Política Brasileira de Combate à Pobreza: Perfis, Processos e Agenda. NEPP - **Cadernos de Pesquisa,** Campinas, v. 34, p. 4-36, 1998.

_____. O Welfare State No Brasil: Características e Perspectivas. **Cadernos de Pesquisa** n. 8, Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Campinas, 1993.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa**: princípio constitucional da igualdade. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

GRAHAM, Carol. **From Emergency Employment to Social Investment**. Washington DC: The Brookings Institution, 1991.

IBAM. **Avaliação da estratégia Comunidade Solidária 1**: Síntese da Avaliação. 1998.

JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth. Beyond Bono: making foreign aid more efficient in putting into place the development fundamentals. **CUDARE Working Paper Series**, n. 982, University of California at Berkeley, Department of Agricultural and Resource Economics and Policy, 2003. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/f/psa843.html>>. Acesso em 15 jan. 2013.

MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão n. 852).

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

PAULANI, Leda. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109-136.

PELIANO, Anna; RESENDE, Luiz F. de Lara; BEGHIN, Nathalie. **O Comunidade Solidária**: uma estratégia de combate à pobreza. Planejamento e Políticas Públicas, Ipea, n. 12, 1995.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RESENDE, Luiz F. de Lara. **Comunidade Solidária**: uma alternativa aos fundos sociais. Texto para Discussão/Ipea, n° 725, maio 2000, 80 p.

*De “comunidade solidária” a “bolsa família”:
as arrebitadas transformações nas políticas sociais do Brasil*

TEIXEIRA, S.M. **Política social e democracia**: reflexões sobre o legado da seguridade social. Caderno de Saúde Pública, v.1, n.4, 1985. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/csp/v1n4/v1n4a02.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

WILENSKY, H.L. **The Welfare State and Equality**. Berkeley: University of California Press, 1975.