

# O DESENVOLVIMENTO DA PREOCUPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO ESCOPO DO RESGATE DA DÍVIDA SOCIAL E DA ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Nicholas Calistro BERRO<sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo percorre um pequeno trajeto da história da preocupação social no Brasil, e analisa esse trajeto de forma breve, passando por mandatos presidenciais, concessões governamentais, e leis estipuladas para beneficiar a população. Até chegar aos programas de Transferência de Renda, nos quais se tornaram a principal meta dos governos do século XXI. Doravante, esses programas têm crescido de forma abrangente. Influenciando diretamente a renda de milhares de famílias no Brasil. Comprovando-se assim a legitimidade da transferência de renda, com a qual se transgride o conflito histórico entre as classes sociais para ampliar-se sua aplicabilidade e efetividade no país. O presente trabalho enfocou o programa Bolsa família, no qual se expõe as principais contribuições e os benefícios, que advêm de sua implantação.

**Palavras-chave:** Preocupação Social, Transferência de Renda, Meta, Bolsa família, Benefício.

## 1.1 Os altos e baixos da política social

No final do século XIX, o Brasil liberta-se dos trajes monárquicos, ainda que restassem os imensos despojos das desigualdades, o país passara para uma nova fase do seu processo histórico. Doravante o trajeto era longo, pois ainda muito restava para que a grande maioria da população brasileira alcançasse às instituições governamentais, e naturalmente exigir os seus direitos.

No governo de Floriano Peixoto – o segundo presidente brasileiro -, estabeleceu-se uma redução no aluguel das casas de operários e a redução do preço da carne e do pescado. Segundo o historiador José Carlos Pires de Moura “o

---

<sup>1</sup> Discente do 1º ano do curso de direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. [Nicholas\\_calistro@hotmail.com](mailto:Nicholas_calistro@hotmail.com).

povo ficou maravilhado. Parecia inacreditável, mas finalmente um governo deste País se lembrava de que no Brasil havia... povo!”

Não obstante, os primórdios da república foram longos, e o que parecia ser os novos tempos, caracterizou-se por um período enrijecido pelos ideais conservadores e a extrema concentração de renda. A hegemonia econômica dos coronéis, de São Paulo e Minas Gerais, e o monopólio político suprimiam os partidos emergentes que não pertenciam à elite do café com leite. E o Brasil continuava o mesmo país agroexportador dos velhos tempos, onde os direitos da população não eram assegurados, e os representantes do povo estavam em salvaguarda dos seus próprios anseios.

Durante o governo de Prudente de Moraes, pode-se penetrar caatinga adentro, no nordeste da Bahia, numa região bastante castigada pelas secas, logo, ver-se-á o arraial de Canudos, uma singela fazenda abandonada, de solo infecundo. E ao redor de uma igreja, cerca de 2500 casas de pau-a-pique foram construídas. Ali vivia uma população com mais de 10000 pessoas, que espoliadas e oprimidas devido o sistema latifundiário e monocultor do Brasil, encontrariam no misticismo religioso a única alternativa. Pois enquanto não tinham terra nem mesmo para cultivar o alimento necessário, se concentravam nos aspectos espirituais aos quais consideravam uma fortaleza eterna.

O arraial vivia isolado do resto do país, entretanto havia as feiras anuais, nas quais eram o único meio dos sertanejos comunicarem-se com o litoral. E será que o governo de fato não havia notado tamanha miséria dentro de seu próprio país? A resposta é afirmativa, pois este não somente conhecia a situação dos moradores de canudos como também lhes remetia os editais de impostos a serem devidamente cobrados.

A figura de Antônio Conselheiro, que viajava pelo sertão fazendo profecias e dando conselho às pessoas, foi gênese do arraial de Canudos. Após a instauração da república este mandava que os seus seguidores queimassem os editais de cobrança de impostos. Logo, Conselheiro conseguiu juntar a fé dos místicos com a força militar dos cangaceiros gerando uma revolta.

Os fazendeiros, as autoridades, e a igreja alarmaram-se. Pois grupos de pessoas percorriam o sertão carregando imagens de santos e cantando

ladainhas. Logo causavam um medo terrível nos poderosos, que vendo os miseráveis se unirem e formarem um grande exército de homens famintos e que não tinham nada. As autoridades baianas se uniram às autoridades federais, atacando periodicamente os sertanejos.

O próprio governo atacando o seu povo. Que somente clamava por pão. O que poderia ser resolvido com políticas assistencialistas tornou-se uma guerra. Os moradores de Canudos lutaram com bravura, logo se recusaram a fugir, ainda que fosse evidente que ninguém sairia vivo.

Euclides da Cunha em seu livro “Os Sertões”, assim descreveu o final da guerra: “Canudos não se rendeu. Exemplo único em toda história, resistiu até ao esgotamento completo”

O descaso com a população era extremo, os projetos de políticas sociais eram fragmentados e emergenciais, entretanto na integra pareciam inexistir. A pobreza ainda atingia a grande maioria do povo brasileiro.

Durante o governo de Getúlio Vargas, que se inicia em 1930 e permanece no poder até 1945, emerge uma delineada política nacionalista, populista, autoritária e político-paternalista. Para a qual são evocadas as conquistas sociais, que marcaram o meado do século XX. No entanto, não se pode atribuir essas aquisições na política social brasileira, a simples concessões do governo de Getúlio, pois com o crescimento industrial desse período, também cresceram os números de operários. E ao mesmo tempo ampliou-se a consciência destes, que era preciso lutar por seus direitos. Logo, ao perceber a força social que punha entre o operariado, o governo federal, fortalecido por uma dominação de um líder carismático, elabora políticas trabalhistas. Que foram de grande importância para o fortalecimento social. Neste governo concessões significativas foram feitas, como as de direito previdenciário e trabalhista. Logo esse período é caracterizado como um grande passo para o desenvolvimento social. Pois os operários já há muito tempo vinham lutando por seus direitos.

No entanto o ideal predominante da época, desde os tempos do império, era o de uma sociedade harmônica, logo os antagonismos de classe eram considerados nocivos ao bem comum, representado pelo estado. Conquanto, está consideração preponderava-se que, uma laranja podre pode levar as outras a

apodrecerem também. E com os ares da revolta contamina-se espoliados e oprimidos, que são guiados pela busca de uma representação legitimada dos direitos vinculados a dignidade da pessoa humana. Isto fez com que o governo atuasse com rigidez, fazendo concessões de direitos sociais ao povo, e não consentindo a atuação de oposicionistas. Por conseguinte, essa intolerância ganhava campo nas crescentes ideologias da década de 1930, pois com a ascensão de governos nazi-fascistas como, Mussolini na Itália; Hitler na Alemanha; Salazar em Portugal e Franco na Espanha intensificaram-se os choques entre a direita e a esquerda. Tendo sido o governo brasileiro, fortemente influenciado pela ideologia fascista, advinda da “Carta Del Lavoro”.

A construção da proteção social estatal no Brasil, que remonta a década de trinta, em geral, era caracterizada em sua efetividade mediante programas e ações fragmentadas, eventuais, portanto, descontínuas. Por conseguinte, a grande concentração de renda aprofunda-se, e esses programas, adotados durante a construção do capitalismo industrial no Brasil, são de caráter essencialmente compensatório, o que pouco contribuiu para atenuar a extrema pobreza existente entre o povo brasileiro. Esse sistema situa a população beneficiária no campo da cidadania regulada, com a qual serve de instrumento para a demagogia e o clientelismo político.

Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. (Preâmbulo da CF de 1934)<sup>2</sup>

Evidencia-se assim, logo no preâmbulo da constituição, elaborada durante o primeiro mandato de Getúlio, a “preocupação” a qual é direcionada à sociedade brasileira, sobreposta na expressão “Bem Estar Social<sup>3</sup>. Pois, nesse período desponta no cenário mundial o Welfare State, que é caracterizado como “uma mobilização em larga escala do aparelho estatal em uma sociedade capitalista, com a finalidade de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar da

---

<sup>2</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm).

<sup>3</sup> A palavra Welfare state em português.

população.”<sup>4</sup> Para que esta possa viver nessa estrutura de produção, que é em demasia excludente, com bons níveis de padrão de vida. No entanto, encontra-se um pacto tácito realizado entre o capital e o trabalho, comprometendo-se, respectivamente a instituir uma sociedade de pleno emprego e abdicar o ideal revolucionário, caracterizando-se assim um acordo social de classes.

Entretanto as experiências com o estado de bem-estar passaram a ser mais constante na constituição de arcabouços institucionais dos países desenvolvidos, em contrapartida, o Brasil, enquanto economia subdesenvolvida, não conseguiu construir uma sociedade salarial, nem o que se convencionou a chamar de Welfare State. Com o qual tem como sustentáculo o pleno emprego. (Ozanira, 2004, p. 17)

A intervenção estatal, durante dois períodos, foi robusta, no entanto careceu de efetividade, muitas vezes de boa gestão, deixando de basear-se em um foco primordial à sociedade, aquele que valoriza a dignidade da pessoa humana. Embora tanto no período do governo de Getúlio como durante o do regime militar, que foram marcados pela vigência do padrão intervencionista, não se construiu um Estado de Bem Estar Social.

Sobrevindo a ditadura militar, o antigo pensamento do inglês John Locke recebe uma nova roupagem e retorna como política neoliberal. Assim relata o professor e ex-diretor da Faculdade de Direito da USP Dalmo de Abreu Dallari (2007, p. 2):

De Fato, ignorando pontos essenciais que impedem a democratização social e econômica do Brasil, o que o governo e seus aliados têm feito é introduzir na Constituição algumas modificações que objetivam apenas, do ponto de vista imediato, a adaptação do País a um modelo econômico internacional, para atrair duvidosos investidores.

Por meio desta instrução, pode-se remontar a expansão do neoliberalismo na década de 1980, com o desmoronamento do bloco socialista. Esta política adquiriu um caráter incontestável. Quem não concordasse com seus princípios corria o risco de ser chamado de ignorante, jurássico, etc. Já no Brasil, a

---

<sup>4</sup> MEDEIROS, Marcelo, *A trajetória do Welfare State no Brasil: Papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*.

partir dos anos 1990, a opção pelo projeto neoliberal levou a imposição de limitações para os programas sociais. Levando o discurso popular, que colocava a dívida social nas ideologias político-partidárias, à estagnação. A crise fiscal do Estado, que se atenua no governo Collor, reflete-se no PIB, a inflação aumenta, milhares de empresas vão à falência e conseqüentemente cresce o desemprego.

Quando se imaginava um estado mínimo, no qual se escusava do intervencionismo, adota-se o modismo da privatização dos serviços públicos, sem levar em conta os interesses nacionais, ou seja, o persistente caráter incontestável do pensamento neoliberal.

Segundo o professor José Carlos Pires de Moura, “[...] no período entre 1995 e 2002, a taxa de desemprego cresceu 45%; o rendimento médio da população empregada diminuiu 10%; a população favelada cresceu duas vezes mais rápido do que a população total. Já no segundo mandato do presidente Fernando Henrique, ainda que não abdicasse a política neoliberal, abriu-se espaço para ampliação das políticas sociais. Despontando no cenário nacional os primeiros debates referentes à construção do que entendemos ser uma Política Pública Nacional de Transferência de Renda no Brasil.

## **2.1 A política de transferência de renda**

Constituem objetivos fundamentais da Republica Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (CF, art. 3º., I,II, III e IV)

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, o sistema de proteção social do Brasil – especialmente os programas de transferência de renda – é responsável por 35% da queda da desigualdade de renda registrada entre 2001 e 2004, mostra estudo do IPEA.<sup>5</sup>

As políticas de Transferência de renda tem se tornado referência da política social do governo, pois funcionam não só para os mais pobres, mas também para organizar nova estrutura de crescimento com inclusão. Ligando-se ao princípio

---

<sup>5</sup> <http://www.mds.gov.br>

da erradicação da pobreza previsto na constituição, no qual impulsiona o desenvolvimento social, o que representa um dos objetivos fundamentais da República. Essas políticas vêm a ser legitimadas na constituição brasileira, conquanto, sirva para reduzir as desigualdades do país. E que “temporariamente”, o povo seja beneficiado, pois esses programas consistem em um fragmento da dívida social do Estado.

Segundo Maria Ozanira (2004, p. 15) a transferência de renda é um sistema de proteção, que se caracteriza por ser assaz institucionalizada e oferecer uma renda mínima a população, e não deve ser encarada como subterfúgio criado pelos governantes para arrecadarem votos. Pois as sociedades humanas tendem a oferecer proteção social para enfrentar vicissitudes, de ordem biológica ou social, que coloquem em risco um conjunto de pessoas. Muitas instituições religiosas foram responsáveis pela promoção de casas beneficentes, as quais confortavam miseráveis e famintos, no entanto, eram menos institucionalizadas. Conquanto, o que define a proteção social nas sociedades complexas é a formidável institucionalização, tornando um conjunto de atividades em um significativo ramo da divisão social do trabalho e da economia.

As diversas políticas sociais possibilitam um aumento na capacidade de consumo das famílias e se traduzem em gastos do governo em habitação, transporte e saneamento, o que incentiva a expansão da demanda agregada.

Logo são provisórias às famílias que necessitam de uma complementação, pois enquanto o estado não custeia de forma branda a educação e a saúde, permitindo que todos se beneficiem com os bens e serviços, devem-se haver políticas que acrescente a renda familiar.

A natureza dessas políticas ainda é pouco conhecida, o que geram equívocos, quando não é avaliado a sua efetividade e os seus resultados em âmbito nacional. Segundo *Rômulo Paes*<sup>6</sup> um dos equívocos mais comuns é a tendência de apresentar as políticas de transferência de renda como um problema para o mercado formal de trabalho, isto é, aquele que oferece benefícios e carteira profissional assinada juntamente com todos os benefícios e direitos trabalhistas que esta agrega. Entretanto, essas políticas afastam os trabalhadores dos trabalhos

---

<sup>6</sup> Médico, PhD em epidemiologia pela Universidade de Londres, secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome.

eventuais e informais, pagos com remuneração de miséria. Pois está é uma das conseqüências positivas do programa, que contribuiu para uma unificação do mercado de trabalho. <sup>7</sup> Logo, também, essa tese não é o que pode ser constatado ao observar o constante crescimento do emprego formal dentro do país.

## 2.2 O Bolsa família

*"Transferências condicionais de renda fornecem dinheiro diretamente aos pobres, via um "contrato social" com os beneficiários - por exemplo, manter as crianças na escola, ou levá-las com regularidade a centros de saúde. Para os extremamente pobres esse dinheiro provê uma ajuda de emergência, enquanto as condicionalidades promovem o investimento de longo prazo no capital humano".<sup>8</sup>*

O bolsa família trata-se de um programa de transferência, com finalidade complementar e não de substituição da renda. No qual foi criado no governo Lula (2003) para unificar os antigos "programas remanescentes", criados no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

O PBF é um programa de transferência de renda direta com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal per capita de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal per capita de até R\$ 60,01) <sup>9</sup>

Dentre as condicionalidades estão inseridas as da área da saúde, como: levar as crianças para a vacinação; levar as crianças para pesar, medir e serem examinadas; e as mães devem participar do pré-natal; continuo acompanhamento pós-parto; participar de atividades educativas.

As da área da educação são: matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola; garantir freqüência mínima de 85% das aulas a cada mês; informar ao gestor do PBF, sempre, quando uma criança mudar de escola, para que assim os técnicos possam continuar acompanhando a freqüência.

---

<sup>7</sup> <http://passapalavra.info/?p=21281>

<sup>8</sup> *Kathy Lindert é a economista-chefe do Banco Mundial.*

<sup>9</sup> Dados retirados do cadastro do Programa Bolsa Família.

Quando garantidas as condicionalidades do programa, as medidas se convertem a obséquio de favorecerem o desenvolvimento social do país. Esse programa, permite também, segundo dados expostos pelo diretor de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Jorge Abrahão, que a cada R\$ 1 investido na área social aumenta R\$ 1,86 na renda das famílias. Não há também problema no financiamento da política social. Segundo ele, metade do valor gasto na área retorna aos cofres do governo em impostos indiretos, o que, em sua opinião, permite ao governo manter a transferência de renda. Ele lembrou ainda que o salário mínimo e o Bolsa Família movimentam 35% da economia brasileira.<sup>10</sup>

Essa política tem contribuído de forma abrangente no país, pois já ajudou na redução da desigualdade, permitindo a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à miséria. Segundo dados do Ministério da Educação e do Ministério do Desenvolvimento Social, dentre os beneficiários do programa o abandono escolar é menor em relação aos estudantes de domicílio que não recebem o Bolsa Família, e ainda, constata-se uma evolução da avaliação nutricional.

O Bolsa-Família representa um impacto médio de 48% na renda das 12,4 milhões de famílias atendidas. Sendo que 62% delas na Região Nordeste, que abriga metade da população beneficiária. Os valores elevam a média da renda familiar mensal per capita de R\$ 48,69 para R\$ 72,42.

Esses valores são de mui significativa, entretanto, pondera Rômulo Paes, que não é conveniente pensar que um trabalhador deixaria de trabalhar para somente se beneficiar com um valor de R\$ 95 (valor médio de benefícios pagos), pois deixaria de usufruir dos benefícios que são agregados ao trabalho formal, como o salário mínimo que é de R\$ 545,00. Mas ainda que seja esse benefício, um valor modesto, muito influencia na renda familiar.

### **3 Considerações finais sobre a dívida estatal e o desenvolvimento social.**

---

<sup>10</sup> <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/julho/transferecia-de-renda-faz-parte-da-politica-brasileira>

Evidencia-se nos programas de transferência de renda uma dívida em que o estado é o devedor e o povo, credor. Em nosso país, durante muitos anos concentrou-se a renda na mão de poucos, enquanto o resto da população ficou a mercê da miséria.

Platão em seu livro, A República, utiliza-se da parábola da estátua para demonstrar a organização do estado ideal, afirmando ao personagem Adimanto:

Segundo nosso parecer, estamos organizando um Estado próspero em seu todo, sem excetuar alguns cidadãos e tornar felizes somente esses. [...] Se pintássemos uma estátua e alguém viesse a nos criticar por que não aplicamos as cores mais belas nas partes mais nobres do corpo (os olhos, que são a melhor parte do corpo, os pintamos de preto e não de púrpura), poderíamos responder corretamente essa objeção, dizendo: “Meu caro amigo, não nos induza a pintar os olhos, sendo tão belos, de maneira a torná-los irreconhecíveis, como também as demais partes da estátua. Considere bem e observe se deixamos o conjunto com bela aparência, aplicando as cores certas em cada parte...”

Logo, transpõe-se essa parábola para o Estado real, em que as cores utilizadas ainda continuam fortemente desiguais. Onde são utilizadas cores marcantes para tingir a elite, enquanto os miseráveis continuam apagados, em uma longa história de concentração de renda e miséria.

É necessário, portanto, que o Estado ideal não realce somente as sociedades mais nobres, como se fez comumente durante os longos anos da dominação elitista que vingou na história da sociedade brasileira. Mas sim, elevar a população a um nível uniforme, no que condiz a preocupação em assegurar o acesso aos direitos sociais. Assegurando-se assim, a atenuação da desigualdade, a erradicação da pobreza e da marginalização.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004. 223 p. ISBN 85-249-1086-0

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

FACULDADES INTEGRADAS “ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”. **Normalização de apresentação de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2007 – Presidente Prudente, 2007, 110p.

PAES, Rômulo, **Transferência de renda e emprego formal**. Disponível em <http://www.fomezero.gov.br/artigo/transferencia-de-renda-e-emprego-formal-romulo-paes/?searchterm=transferencia%20de%20renda>, acessado em 4 de abril de 2011.

BERNADO, João: **Programa Bolsa Família: as críticas e os críticos**. Disponível em: <http://passapalavra.info/?p=21281>, acessado em 30 de março de 2011.

LINDERT, Kathy, **Bolsa Família Program – Scaling-up Cash Transfers for the Pool**. Disponível para Download em: [http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=2&ved=0CB8QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.mfdr.org%2Fsourcebook%2F6-1brazil-bolsafamilia.pdf&ei=IYmbTdS8iYLpgAfK8NmKBw&usq=AFQjCNGG7f4conzJgcQFpe ma1kEc-a\\_86w](http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=2&ved=0CB8QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.mfdr.org%2Fsourcebook%2F6-1brazil-bolsafamilia.pdf&ei=IYmbTdS8iYLpgAfK8NmKBw&usq=AFQjCNGG7f4conzJgcQFpe ma1kEc-a_86w) . acessado em 4 de abril de 2011.

MOURA, José Carlos Pires de, **História do Brasil – Livro 3**, Gráfica e Editora Anglo.

GARCIA, Roseli, **Transferência de renda faz parte da política brasileira**. Disponível em <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/julho/transferencia-de-renda-faz-parte-da-politica-brasileira>, acessado em 4 de abril de 2011.

Platão. **A república**: texto integral . São Paulo: Martin Claret, 2002-2008.

CUNHA, Euclides da. **Os sertões**: campanha de Canudos. 3. ed. São Paulo: Ediouro, 2009. 542 p. ISBN 978-85-00-33041-4  
O poder dos juizes.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juizes**. 3. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2007. 166 p. ISBN 978-85-02-06158-3