

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Antonio de Faria Martos; José Ricardo Caetano Costa; Priscila De Freitas. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-147-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Apresentação

O VIII Encontro Virtual do CONPEDI – Direito, Governança e Políticas de Inclusão, foi realizado entre os dias 24 e 27 de junho de 2025 . O evento consolidou-se como um espaço plural e crítico de diálogo acadêmico, promovendo reflexões interdisciplinares e inovadoras sobre os desafios e avanços na efetivação dos direitos fundamentais no Brasil. Dentre os vários Grupos de Trabalho destaca-se no presente, o GT “Direitos Sociais e Políticas Públicas IV”. Referido Grupo de Trabalho foi coordenado pelos Professores Doutores José Antonio de Faria Martos (Faculdade de Direito de Franca – FDF), José Ricardo Caetano Costa (Universidade Federal do Rio Grande – FURG) e Priscila de Freitas (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ), que conduziram os debates de maneira a assegurar a articulação entre teoria crítica, análise empírica e proposições para a consolidação de políticas públicas inclusivas e democráticas. Foram apresentados vários artigos científicos decorrentes de pesquisas concluídas e em andamento por parte de professores e alunos, os quais foram debatidos durante as sessões do Grupo de Trabalho, com o intuito de compartilhar as principais contribuições científicas discutidas e fomentar a continuidade dos estudos no campo dos direitos sociais e das políticas públicas. Ao longo da sessão, foram apresentados e debatidos dezoito artigos científicos, conforme segue:

O artigo “A função social da empresa na implementação de políticas públicas de inclusão: o papel das empresas no combate à obesidade infantil no Brasil”, de Fernanda Veiga de Magalhães e Carolina Silvestre, analisa o papel das empresas na promoção de ambientes alimentares saudáveis e na efetividade das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da obesidade infantil, com base na Estratégia Nacional de Prevenção da Obesidade 2024–2034.

Na sequência, Juliana de Toledo Romero e Arthur Atavila Casadei apresentam “A tutela constitucional ambiental como direito fundamental e a sua relação com a separação de poderes e a reserva do possível”, abordando a atuação do Poder Judiciário na efetivação de políticas públicas ambientais e a necessária ponderação entre os poderes estatais. O trabalho de Natália Rios Estenes Nogueira, Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa e Milena Marques de Sena, “A (in)eficácia das políticas públicas brasileiras para o enfrentamento dos problemas decorrentes do tráfico na adoção internacional de crianças”, analisa a efetividade das políticas públicas brasileiras frente ao tráfico internacional de crianças e propõe soluções para o enfrentamento desse grave problema. Em “Ética quântica transreal e governança de dados: fundamentos para uma nova política pública de regulação da inteligência artificial”, Willis Santiago Guerra Filho, Walter Gomide do Nascimento Junior e Alexandre Antonio Bruno da Silva sugerem uma abordagem ética inovadora baseada em princípios da física quântica como base normativa para regulação da IA.

O artigo “Teoria da justiça de John Rawls na seguridade social: equidade e inclusão nos benefícios previdenciários brasileiros”, de Débora Maria Ferreira da Silva, Yasmin Guimarães de Freitas e Alexandre Antonio Bruno da Silva, aplica os princípios rawlsianos para pensar a justiça distributiva no sistema previdenciário brasileiro. Em seguida, Débora Maria Ferreira da Silva, Gabriel Castro Barbosa e André Studart Leitão, no trabalho “Rompimento da barragem de Brumadinho/MG e suas repercussões sob a ótica protetiva da previdência social”, investigam os impactos previdenciários do desastre de Brumadinho e os desafios enfrentados pelo sistema de seguridade social. Daniel Campos de Carvalho, Francine Garcia Prado e Taysa Pacca Ferraz de Camargo, no artigo “A pessoa com deficiência como sujeito de direito e agente econômico: a eficácia da Lei 8.213/1991 para a inclusão no mercado de trabalho”, analisam a efetividade da Lei de Cotas no processo de inclusão das pessoas com deficiência, destacando os entraves e possibilidades da norma.

Rander Luiz da Silva e Roberta Freitas Guerra, em “Políticas públicas reformistas e neoliberalismo: análise do programa do Bolsa Família”, oferecem uma leitura crítica do

sociedade equitativa”, discutem como práticas jurídicas e de governança podem convergir para a inclusão social e redução de desigualdades, com base em uma abordagem interdisciplinar.

O trabalho “Envelhecimento no Brasil: desafios e perspectivas em um contexto de transição demográfica e a necessidade de políticas públicas para mitigar os efeitos dos acidentes domésticos com pessoas idosas”, de Elizabete Cristiane de Oliveira Futami de Novaes, destaca a necessidade de políticas públicas multissetoriais voltadas à proteção da população idosa, com ênfase na prevenção de acidentes domésticos. Dorinethe dos Santos Bentes e Antônio Carlos Leal Ferreira, no artigo “Ações afirmativas e seus efeitos no perfil discente das universidades públicas: análise da Lei de Cotas e o direito à educação no Brasil”, abordam os efeitos transformadores da Lei 12.711/2012 na composição do corpo discente universitário, evidenciando avanços e desafios para a inclusão. Bruno Lima Barbalho, com o artigo “Judicialização brasileira das políticas públicas: uma visão em tempos de COVID-19”, analisa decisões paradigmáticas do STF no enfrentamento da pandemia, destacando os limites e as possibilidades da atuação judicial em políticas públicas.

No artigo “O Estado de Direito e os desafios da efetivação dos direitos sociais no Brasil”, Rogerth Junyor Lasta, Carina Ruas Balestreri e Josiane Petry Faria realizam uma crítica à racionalidade neoliberal e à “reserva do possível”, propondo uma reafirmação dos direitos sociais como instrumento de transformação e resistência. Por fim, Vanessa Santos do Canto, em “Orçamento público, política pública e educação antirracista: a promoção da igualdade racial através do Programa de Desenvolvimento Acadêmico Abdias Nascimento”, discute a importância do financiamento estatal na efetividade da educação antirracista no ensino superior. Encerrando as apresentações, Álick Henrique Souza Eduardo, no artigo “A intervenção judicial coletiva em políticas públicas por meio do processo estrutural: a experiência brasileira pela Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 976”, analisa o uso do processo estrutural como instrumento de enfrentamento à omissão estatal na efetivação de políticas públicas voltadas à população em situação de rua, propondo a

conhecimento jurídico crítico e na construção coletiva de saberes voltados à efetivação dos direitos sociais.

POLÍTICAS PÚBLICAS REFORMISTAS E NEOLIBERALISMO: ANÁLISE DO PROGRAMA DO BOLSA FAMÍLIA

REFORMIST PUBLIC POLICIES AND NEOLIBERALISM: ANALYSIS OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM

Rander Luiz da Silva ¹
Roberta Freitas Guerra ²

Resumo

O presente artigo possui como tema as políticas públicas reformistas e o neoliberalismo no contexto brasileiro, com enfoque específico do Programa Bolsa Família (PBF). O problema que animou a pesquisa que lhe deu origem buscou investigar se se poderia falar em um caráter conciliatório nas políticas públicas, verificando a sua relação com a manutenção do status quo na distribuição de renda. A hipótese levantada é a de que, em vez de superar a estrutura burguesa, as políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, refletem a ascensão de elites políticas reformistas e coalizões deste tipo com o intuito de implementar o Estado-Providência. Realizada a pesquisa, visando responder ao problema acima mencionado e, além disso, verificar a viabilidade da hipótese ventilada, o relato acerca de seus resultados inicia-se com o delineamento do conceito de políticas públicas reformistas, buscando-se explicar, a partir de um referencial teórico ancorado na crítica marxista do Estado, a forma como o PBF reflete os limites que as ações estatais encontram na promoção de transformações estruturais enquanto operam em uma sociedade regida pelo modo de produção capitalista. Em seguida, analisa-se o impacto do Bolsa Família, buscando-se refletir sobre a potencialidade e os limites de políticas públicas de transferência de renda em contextos de capitalismo periférico, destacando sua utilização como ferramenta de mitigação da pobreza, mas também, como ponto de partida para se questionar as contradições do sistema socioeconômico vigente.

Palavras-chave: Políticas públicas, Reformismo, Neoliberalismo, Distribuição de renda, Bolsa família

status quo in income distribution. The hypothesis raised is that, instead of overcoming the bourgeois structure, income transfer policies, such as Bolsa Família, reflect the rise of reformist political elites and coalitions of this type in order to implementing the Welfare State. Once the research has been carried out, aiming to answer the aforementioned problem and, in addition, to verify the viability of the hypothesis raised, the report on its results begins with the outlining of the reformist public policies concept, seeking to explain, based on a theoretical framework anchored in the Marxist critique of the State, the way in which the PBF reflects the limits that state actions find in the promotion of structural transformations while operating in a society governed by the capitalist mode of production. Next, the impact of Bolsa Família is analyzed, seeking to reflect on the potentiality and limits of public policies for income transfer in contexts of peripheral capitalism, highlighting its use as a tool for poverty mitigation, but also as a starting point for questioning the contradictions of the current socioeconomic system.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Reformism, Neoliberalism, Income distribution, Bolsa família

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas desempenham um papel central na mediação entre o Estado e a sociedade, especialmente no enfrentamento de desigualdades sociais. Todavia, uma análise crítica dessas iniciativas – como o Programa Bolsa Família (PBF) – revela os limites e as contradições inerentes ao seu desenho e à sua implementação em um contexto de sociabilidade capitalista. Assim, o presente artigo consiste na investigação do PBF como exemplo de política pública reformista, para fins de compreender sua inserção nas dinâmicas estruturais do Estado e suas implicações no campo dos direitos fundamentais e da redução da pobreza.

Daí o problema que animou a pesquisa que deu origem ao artigo, visando investigar se se pode falar em um caráter conciliatório nas políticas públicas, verificando se este possui relação com a manutenção do *status quo* na distribuição de renda. A hipótese levantada é a de que, em vez de superar a estrutura burguesa, as políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, refletem a ascensão de elites políticas reformistas e coalizões deste tipo com o intuito de implementar o Estado-Providência.

Realizada a pesquisa, visando responder ao problema acima mencionado e, além disso, verificar a viabilidade da hipótese ventilada, o relato acerca de seus resultados inicia-se com o delineamento do conceito de políticas públicas reformistas, destacando seu caráter conciliatório e sua função de manutenção do *status quo*, ao invés de romper com as estruturas que perpetuam a desigualdade. Partindo de um referencial teórico ancorado na crítica marxista do Estado, buscar-se-á explicar como o PBF reflete os limites que as ações estatais encontram na promoção de transformações estruturais enquanto operam em uma sociedade regida pelo modo de produção capitalista.

Em seguida, será analisado o impacto do Bolsa Família, considerando tanto sua relevância para os beneficiários quanto suas limitações no combate à desigualdade estrutural. Neste ponto, a investigação buscará refletir sobre a potencialidade e os limites de políticas públicas de transferência de renda em contextos de capitalismo periférico, destacando sua utilização como ferramenta de mitigação da pobreza, mas também, como ponto de partida para se questionar as contradições do sistema socioeconômico vigente.

2. POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOB A ÓTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REFORMISTAS

Para fins de delinear o conceito com que se trabalha neste artigo – o de “políticas públicas reformistas” –, é preciso, em um primeiro momento, entender a conjuntura em que o próprio instituto “política pública” se insere, uma vez que ele não está apartado da historicidade e materialidade da conformação específica que o Estado apresenta, sendo, inclusive, um desmembramento de um dos aspectos da estrutura desse ente estatal. Nesse viés, é de suma importância situar o Direito e as Políticas Públicas no contexto do Estado Social.

Para isso, partir-se-á de uma revisão de literatura sobre a concepção de Estado em Marx, com o intuito de compreender que os esforços para criar um capitalismo mais humano acabam por prolongar a exploração do homem pelo homem. Contexto este que as reformas do Estado (leia-se, políticas públicas) não conseguiram modificar de forma permanente.

Só então este trabalho buscará delimitar o conceito de “políticas públicas reformistas”, no intuito de refletir de que forma as políticas de transferência de renda se inserem nesse conceito, além de debater sobre as contradições presentes no programa Bolsa Família.

2.1. Situando as políticas públicas no espaço e no tempo

Com fins de situar o Direito e as Políticas Públicas no contexto do Estado Social, um bom ponto de partida são as contribuições trazidas por William Clune¹, para quem, segundo prelecionam Souza e Bucci (2019), as políticas públicas não são entidades atemporais, e sim, produtos de contextos históricos e sociais específicos que refletem a forma com que o Estado está organizado e as dinâmicas sociais. Também é dele a afirmação de que, como os mercados e os entes privados não objetivam a resolução de problemas sociais, a atuação do governo tem por objetivo solucionar essas demandas sociais.

As políticas públicas são moldadas por um conjunto de normas jurídicas que norteiam a ação governamental. Assim, a produção normativa auxilia na legitimação e suporte dos novos rumos ditados por um governo, ao mesmo tempo em que o exercício legiferante precedente pode criar restrições para a consolidação dessas mudanças (Souza; Bucci, 2019).

Estando as políticas públicas umbilicalmente ligadas ao Estado Social e à economia capitalista, é de se enxergar o próprio Estado como o viabilizador para concretização de direitos sociais, atuando de modo prestacional para alcançar esses objetivos. Como evidencia Duarte:

No Estado social de direito, é a elaboração e a implementação de políticas públicas – objeto, por excelência, dos direitos sociais – que constituem o grande eixo orientador

¹ William H Clune III é professor emérito da Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin, diretor do Grupo de Política do Instituto Nacional para Educação Científica e pesquisador sênior do Consórcio para Pesquisa Política em Educação (CPRE).

da atividade estatal, o que pressupõe a reorganização dos poderes em torno da função planejadora (Duarte, 2007).

Outro fator que surge no contexto do Estado Social e que tem enorme entrelace com as políticas públicas é o instrumentalismo jurídico. Talvez, o mais correto seja categorizá-lo como intrínseco ao processo de elaboração e execução de uma política pública, sendo o direito o único caminho para tanto. Atravessados pelo grande desenvolvimento, na década de 1990, dos estudos referentes ao *Welfare State*, autores, como Lasswell e McDougal, consideram esse instrumentalismo como a garantia de que o ente estatal alcançaria seus objetivos sociais e econômicos. Todavia, mesmo destacando o uso parcimonioso do direito, buscando promover o equilíbrio entre liberdade e restrição, também chamaram atenção para o seu uso indevido para fins políticos, o que poderia culminar em uma restrição das liberdades individuais em nome do bem comum. Aí residiria a crítica à eticidade em relação ao processo de legitimação e eficácia das políticas públicas (Souza; Bucci, 2019).

É essencial destacar também a dependência que existe entre o êxito de uma política pública e a existência de instituições jurídicas consolidadas na estrutura estatal, para que, de fato, seja alcançada a efetivação de direitos individuais. Assim, é importante a concepção de que as políticas públicas não surgem do zero, estando sujeitas à historicidade e à conformação das próprias instituições à época de sua elaboração, fruto de contextos socioeconômicos diversos (Souza; Bucci, 2019).

Depreende-se disso, o fato de a interpenetração entre instituições jurídicas e o cenário político ser complexa, pois a conjuntura política reflete em alterações substanciais na construção normativa. Contudo, na via oposta, a elaboração de normas de controle sobre as ações dos entes estatais não apenas oferece subsídios para que os rumos das ações governamentais sejam guiadas, mas também impedem mudanças radicais na forma de administração do Estado, e, por conseguinte, no rito de criação e execução das políticas públicas.

Todavia, Bucci e Souza advertem sobre duas contradições importantes no contexto do Estado Social, que cabem ser mencionadas. A primeira se refere ao fato de a Constituição de 1988 ser inspirada, em grande medida, no *Welfare State*² norte americano e no Estado de bem-estar social europeu, ambos enfraquecidos em seus respectivos territórios já na década de 1990.

² O "*Welfare State*" (Estado de Bem-Estar Social), sob uma ótica crítica marxista, é entendido como um mecanismo de mediação das contradições do capitalismo, no qual o Estado assume funções assistenciais para garantir a reprodução da força de trabalho e amortecer conflitos de classe, sem alterar a estrutura de exploração inerente ao sistema. Autores como Mészáros (2015) argumentam que essa forma de Estado surge como resposta às pressões do movimento operário e à necessidade de legitimação do capitalismo em crises cíclicas, servindo mais à estabilização do que à transformação social.

Essa extenuação ocorreu em virtude da ascensão de políticas econômicas neoliberais, consolidadas pelos governos de Margareth Thatcher e Ronald Regan (Bucci e Souza, 2022).

Os mesmos autores apresentam uma segunda incoerência no esteio do Estado social e sua incompatibilidade com o modo de produção capitalista:

Uma segunda contradição refere-se à existência de um Estado Democrático em uma economia capitalista. Assim, enquanto a democracia requer, ao menos idealmente, uma capacidade mais ou menos igual entre os indivíduos de decidirem sobre os rumos políticos do Estado, o capitalismo é guiado pela lei da acumulação, colocando muito capital na mão de poucos e nenhum capital na mão de muitos. Desse modo, há uma coexistência permeada por essa contradição quando observamos um modo de produção capitalista em um sistema democrático. A possibilidade de converter o poder econômico em poder político também é relevante para essa discussão (Souza; Bucci, 2022).

Em suma, compreender o contexto político em que o objeto de estudo está inserido é essencial para analisar suas especificidades. Dentro de um cenário em que se vislumbra a norma jurídica como resultado de disputas políticas e sociais, das mais variadas ao longo da história, o aprofundamento e compreensão do contexto político por trás das diversas políticas públicas é o grande possibilitador de sua assimilação. Esse aprofundamento permite que a política pública não seja analisada de maneira isolada, mas colocada em relação ao Estado, buscando entender a correlação de forças para a sua manutenção no tempo e na história.

2.2. Estado sob a ótica marxista

Inicialmente, cabe esclarecer que aqui não se busca o desmerecimento das políticas públicas. Longe disso. Reconhece-se o seu impacto positivo, em certa medida, na melhoria das condições socioeconômicas dos seus destinatários – principalmente grupos vulneráveis economicamente. Contudo, é necessário apresentar um contraponto material, apoiado na obra de Marx – mas também em outros autores, como Alysson Mascaro e François Chesnais –, que oferecem uma dimensão intrínseca ao capital³, que, para maioria das pessoas, passa despercebida, ou, intencionalmente, obscurecida pelo véu da ideologia da classe dominante, que detém o monopólio dos meios de informação e deles se utiliza para imprimir seus interesses. Essa dimensão nada mais é do que a inalterabilidade do *status quo* da distribuição

³ Na obra de Karl Marx, o conceito de capital é compreendido como uma relação específica do modo de produção capitalista. Não se trata apenas de dinheiro ou bens materiais, mas algo que se valoriza mediante a exploração do trabalho humano, ou seja, o capital tem a capacidade de gerar mais valor do que possui originalmente, o que Marx denomina de mais-valia. Nessa perspectiva, uma vez que o Estado, da forma com que é conhecido hoje, foi constituído sob a égide de uma sociabilidade capitalista, o próprio ente estatal reproduz essa exploração na sua estruturação e atuação. A partir da subjetividade jurídica, as classes dominantes, que detém os meios de produção, mantém a desigualdade entre as classes e usam do aparato estatal para proteger-se e manter domínio.

de renda por meio de uma política pública, mantendo-se incólume a dinâmica da sociabilidade capitalista, que embute a forma mercadoria no núcleo das relações sociais.

Dentro da teoria marxiana, será possível:

[...] compreender que os esforços por reformar o Estado e garantir um capitalismo mais humano, bem como uma emancipação das classes trabalhadoras sem contrariar a lógica do sistema capitalista terminam por perpetuar a exploração, ao apresentar como conquistas algumas concessões feitas pela burguesia, concessões essas que ao primeiro sinal de crise são suspensas (Silva; Barbosa; Maciel; Souza, 2018).

Nessa perspectiva, é possível compreender a natureza do Estado como uma construção social que surge a partir da necessidade da burguesia de exercer seu domínio sobre a classe trabalhadora. Silva, Barbosa, Maciel e Souza (2018) afirmam que a produção da vida material diferencia os seres humanos dos animais, e as relações sociais, no seio de um Estado capitalista, acabam por mediar essa produção. Daí se dizer que o Estado é um vasto aparelho administrativo, que serve aos interesses da classe dominante, estabelecendo limites às políticas públicas e às ações governamentais e baseando-as em diretrizes econômicas que favorecem corporações transnacionais e organizações multilaterais.

Em relação a esta limitação do Estado capitalista, Marx elucidava que:

A história de toda sociedade até agora é a história das lutas de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor e servo, mestre de corporação e companheiro, numa palavra, opressores e oprimidos, em constante oposição, têm travado uma luta ininterrupta, ora disfarçada, ora aberta, uma luta que sempre terminou com uma transformação revolucionária de toda a sociedade ou com o declínio comum das classes em luta (Marx e Engels, 2015).

A partir disso, a classe trabalhadora, reconhecendo-se como classe explorada e oprimida, conscientiza-se de que sua libertação requer a superação do Estado, da forma como atualmente se estrutura, posto que apenas atende necessidades em prol da burguesia. Essa mudança só acontecerá a partir de um processo histórico de luta que transforme tanto as circunstâncias quanto os próprios trabalhadores.

Desse modo compreendida, a emancipação da classe trabalhadora não é um ideal a ser realizado, mas sim, a própria libertação dos trabalhadores das amarras de uma sociedade alicerçada em prol de interesses de uma velha burguesia.

É importante compreender o nível de causalidade entre a atuação do Estado e os problemas sociais contemporâneos – principalmente aqueles ligados à distribuição de renda. Nesse sentido, a obra “Estado e Forma Política”, de Alysson Mascaro, empreende uma aprofundada redefinição do Estado e da política, tomando-os a partir de uma perspectiva marxista.

Ao investigar a totalidade social, a partir das relações de produção, Mascaró revela um campo político necessariamente atrelado às formas sociais do capitalismo, nas suas múltiplas relações e contradições:

O Estado é, em sua substância, uma forma política de reprodução das relações de dominação do capitalismo. Ele não é um ente neutro ou uma estrutura de mediação acima dos conflitos sociais, mas sim uma organização que reflete, aprofunda e condiciona as relações sociais de exploração e a dominação de classe, conforme as dinâmicas do valor e da mercadoria (Mascaró, 2013).

A interpretação do Estado, portanto, se dá com base nas categorias da mercadoria, do valor e das formas sociais capitalistas, permeadas por conflitos e luta de classes.

Ao utilizar o método materialista-dialético, Mascaró (2013) chega à proposição de que qualquer Estado (conforme suas características no espaço e no tempo) sempre salvaguardou a essência do capitalismo, a forma-valor. Desse modo, com a roupagem da imparcialidade e da neutralidade, o Estado assume-se enquanto um terceiro nas relações sociais, tornando legítima a exploração na forma de contratos (o que mais à frente o autor definirá como subjetividade jurídica). Assim, “é o Estado que garante a objetividade das relações sociais por meio do direito, legitimando a exploração capitalista sob a aparência de contratos voluntários e imparciais” (Mascaró, 2013).

O autor ressalta que essas formas de dominação estão presentes na sociedade há muito tempo, sendo mantidos até a atualidade mediante a violência. Mas, a partir da ascensão industrial, o Estado passa a ser apropriado pela forma-mercadoria, incorporando no seu cerne a própria lógica do capitalismo. Com isso, surge um ente, em teoria, imparcial, pois é um terceiro nas relações sociais, que poderia dirimir demandas e conflitos sociais, e caminhando atrelada à forma-política do capitalismo.

Avançando na concepção do Estado por uma ótica marxista, é importante o debate sobre as instituições políticas, enquanto meio de materializar a forma política, e o Direito, enquanto forma jurídica, já que juntas integram a sua estrutura. Nesse viés, na esteira dessas instituições políticas, as políticas públicas podem ser compreendidas como uma de suas formas de materialização, daí a necessidade de os grupos políticos dominantes estruturarem o Estado e oferecer arcabouço para que as políticas públicas atuem como forma de mitigar a desigualdade social, sem, entretanto, superá-la completamente. Mesmo a forma jurídica antecedendo o Estado, sua viabilização se dá por meio do aparelho coercitivo do Estado, operando de forma que um legitime o outro.

O Estado moderno e o direito são formas inseparáveis e interdependentes que expressam a totalidade das relações sociais capitalistas. A forma jurídica, mesmo anterior ao Estado em sua essência, encontra neste o aparato coercitivo necessário para sua efetivação. De igual modo, as políticas públicas operam como instrumentos

de gestão das contradições sociais, mitigando desigualdades sem, contudo, romper com a lógica estrutural da exploração (Mascaro, 2013).

No interior dessa relação, a subjetividade jurídica e a igualdade formal entre os indivíduos servem de apêndice ao Estado, que se mantém pela preservação da forma-mercadoria. Ainda, coloca o sujeito isolado de seu grupo, com a máscara da paridade contratual que encontra nessa dinâmica, principalmente na mercantilização da força de trabalho.

Mascaro (2013) constata que o Estado não é aparelho da burguesia, mas sim forma-política do capitalismo. Ou seja, uma vez que reproduz as relações da forma-mercadoria, traz consigo, também, as mesmas contradições intrínsecas ao capital. Nesse cenário, é possível vislumbrar a dialética da luta de classes e o fato de o Estado não ser efetivamente um ente neutro como se pretendia em sua origem, uma vez que está em constantes conflitos e contradições com os atores sociais e internacionais. É no cerne dessa dinâmica dialética que se instituem as lutas políticas, uma vez que o Estado as centrifuga. Como ele se limita à forma-política, sempre lhe será permitido que opere dentro de uma gama de possibilidades de atuação que não se contraponha à forma mercadoria, seja se tratando de políticas sociais ou liberais.

Segundo destaca Mascaro, é importante pensar a dialética existente entre sociedade e forma-política na constituição desse ente estatal “que se apresenta para todos, porque todos para a exploração são constituídos e tornados iguais para as trocas – e, por extensão também, para a penetração de suas vontades no plano formal no Estado” (Mascaro, 2013). É nessa toada que Mascaro (2013) introduz o conceito de subjetividade jurídica, que considera os indivíduos como formalmente iguais e livres, mas que, por sua abstração, mascara as relações materiais de exploração e dominação.

A partir dessa conjectura, o Estado apresenta dois instrumentos para contenção de conflitos: os ideológicos e os repressivos. Conforme Mascaro:

O Estado moderno combina, em sua atuação, a força e a ideologia, configurando-se como instrumento de reprodução das condições de dominação capitalista. Através do aparato ideológico, o Estado busca consolidar a crença na neutralidade e na paz social, enquanto, simultaneamente, mantém à disposição seu caráter repressivo para conter as contradições que não podem ser administradas ideologicamente. Esse duplo movimento assegura a preservação da forma-valor e a manutenção do *status quo* (Mascaro, 2013).

De outra parte, Silva, Barbosa, Maciel e Souza (2018) também tecem uma crítica ao neoliberalismo, revelando o intuito desse modelo econômico de reduzir a presença do Estado em áreas como educação, saúde e previdência, promovendo a privatização desses setores e sua administração pela iniciativa privada, que visa apenas o lucro dessas operações. Esse esforço neoliberal visa garantir que as forças econômico-financeiras privadas possam prosperar, tornando o Estado um instrumento de manutenção do sistema capitalista. Para superar essa

dinâmica, novamente, é de suma importância retomar o pensamento de Marx, pois ele destaca que, mesmo que a sociabilidade capitalista esteja posta nas relações sociais, estas sempre estarão umbilicalmente ligadas às forças produtivas. Assim, uma mudança no modo de produção implica, conseqüentemente, uma mudança nas relações sociais.

Outra nuance destacada na obra de Marx em relação ao Estado é a alienação do trabalhador em relação ao produto de seu trabalho. Sendo possível aferir de sua obra que a partir do momento em que a valorização do mundo das coisas aumenta, a desvalorização do mundo dos homens também cresce. De acordo com Tragtemberg:

A busca por melhorias para os trabalhadores por dentro do Estado burguês e de suas instituições e políticas, apenas mascara a luta de classes, impedindo que os trabalhadores se reconheçam como classe e entendam que o econômico não pode ser separado do político (Tragtemberg, 2005).

O trabalhador, em consequência, apresenta níveis de pobreza cada vez maiores, pois, mesmo sendo o responsável pela produção da riqueza, não acessa os frutos do seu trabalho, que restam concentrados nas mãos da pequena parcela da sociedade que detém os meios de produção. O Estado, portanto, não pode ser simplesmente apropriado pela classe operária para realização dos fins proletários, havendo a necessidade de que seja transformado em uma nova organização social, que atenda as reais necessidades do povo.

Os estudos de Marx revelam ainda que o Estado é uma construção histórica, e, devido a esforços das classes dominantes ao longo do tempo, as relações sociais e produtivas que nele operam têm, como elemento nuclear, a mercadoria. Daí se dizer que a dominação política dos trabalhadores não pode coexistir com a perpetuação de sua escravidão social, sendo a transformação do Estado, em um espaço onde a classe trabalhadora possa finalmente se libertar da opressão burguesa, uma tarefa complexa, ancorada na mobilização e consciência de classes dos trabalhadores.

2.3. Política pública reformista

É importante, neste ponto, delimitar o que se pretende com o conceito aqui trazido de “políticas públicas reformistas”.

Em primeiro lugar é preciso compreender as políticas públicas de forma ampla, relacionadas ao contexto histórico em que estão inseridas. Para isso, Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (2019), baseando-se em dados empíricos das experiências de políticas públicas em diversos países, retoma o capitalismo do fim do século, mais precisamente nos

anos 1980, quando o mundo se dispôs a três tipos de reforma, fruto da nova estratégia imperialista:

No primeiro mundo, a começar pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, o *big bang* financeiro de Thatcher e Reagan. O desmantelamento do segundo mundo (as economias planificadas do leste europeu) seria estimulado por diversas vias, e o terceiro mundo seria guiado pelo cabresto da dívida e dos planos de ajuste estrutural recomendados pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelos bancos privados credores (Moraes, 2019).

A primeira reforma se refere à desregulação dos mercados financeiros promovida por Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos, que culminou no domínio do capital financeiro sobre outras formas de capital. Em uma ótica leninista-marxista, esse fato representa uma fase do capitalismo, em que o capital fictício (valores financeiros desvinculados diretamente da produção de material) assume um papel central no modo de produção, intensificando as desigualdades de classe e promovendo crises cíclicas, sobrepondo os interesses da elite financeira aos da classe trabalhadora. Nas palavras do próprio Lenin:

[...] o capital financeiro não é senão o capital industrial que chegou a um certo estágio de desenvolvimento, quando ele se dissocia parcialmente da produção e assume uma forma de capital-dinheiro, reproduzindo-se por meio de operações especulativas, empréstimos e títulos (Lenin, 2012).

A segunda reforma faz referência às economias planejadas do bloco soviético. Sistema que foi desmantelado pela sua própria incapacidade econômica de competição com o dinamismo do capitalismo globalizado e, também, pela pressão externa, somada à política e às ideologias do Ocidente. Esse fato, no entanto, só demonstrou que o colapso do “socialismo real” não obsta o socialismo como projeto. Ele só evidenciou as contradições específicas dessas experiências históricas e destacou a adaptação limitada do capitalismo à exigência do desenvolvimento produtivo e à luta de classes.

A terceira reforma alude ao fato dos países do chamado “terceiro mundo” serem submetidos a uma nova forma de dominação imperialista, agora, não aplicada mediante o aparato bélico e militar, mas por meio da própria economia. Dessa forma, os planos impostos pelo FMI e pelo Banco Mundial, de ajuste estrutural, não refletem neutralidade ou tecnicidade – como deveriam ser formulados –, e sim, táticas para importar relações de dependência e perpetuar o fluxo de valor dos países periféricos para os países centrais. Dinâmica que exemplifica o caráter explorador do capitalismo global, em que a superexploração do trabalho nos países periféricos sustenta os níveis de consumo e acumulação de capital nos países centrais.

Para além das grandes potências e dos grandes movimentos econômicos e políticos, Polanyi destaca os movimentos “de baixo”, apontando a sua dualidade na história do capitalismo:

De um lado, o movimento do moinho satânico do mercado, um movimento que deixado a si mesmo era predatório, destruiria a humanidade e mesmo o planeta. De outro, o movimento de autodefesa da sociedade, por vezes forjando alianças inesperadas, entre aristocratas e donos de terra e movimentos de trabalhadores, por exemplo. Tratava-se da tentativa de regular, civilizar o moinho do mercado (Polanyi, 2001).

Moraes (2019) destaca um elemento importante em relação a essa dualidade. Principal propulsor da dita civilização do moinho do mercado, esse elemento é a resistência popular, pois a ela se devem as conquistas das políticas sociais, as regulações econômicas ou as eventuais moderações do capital, por meio das constantes lutas de sindicatos, movimentos sociais e partidos reformistas.

A compreensão das políticas públicas a partir do contexto em que estão inseridas passa por admitir que as reformas do capitalismo foram meras tentativas de tornar esse modo de produção “humanizado” e minimamente civilizado – justamente as “bases sociais da esquerda política” (Moraes, 2019). Embora tais bases sociais tenham garantido direitos sociais e civis no seio dos Estados contemporâneos, ressalvadas as peculiaridades de cada país, elas não podem ser consideradas revolucionárias.

É aí que se situa o conceito de ação reformista. A mesma que leva governos do espectro da esquerda política a promover somente variações na funcionalidade do Estado, ao invés de promover mudanças que alterem substancialmente a realidade concreta. O que leva tais governos a não romper com o sistema, inclusive organizando sua ascensão para a chegada ao poder às custas de distorções de seus próprios ideais e de coalizões políticas com partidos reacionários. Reformismo este destacado por Smith e Ziegler (2009), ao explorarem a diferença entre democracias liberais e “iliberais”.

O ponto de convergência entre políticas públicas e uma ação reformista, portanto, pode ser encontrado na tentativa de equilibrar o dinamismo e as contradições do capitalismo com as demandas que emanam do povo na contemporaneidade. Ambas têm como objetivo diminuir as desigualdades produzidas pela lógica do mercado, promovendo mudanças dentro dos limites estruturais do sistema, sem, entretanto, romper com ele.

Entretanto, o desafio desse ponto de convergência está na limitação intrínseca do reformismo, que muitas vezes é absorvido pela lógica do sistema capitalista, neutralizando seu potencial transformador. Com isso, ao invés de representar um passo rumo à ruptura, as reformas podem se tornar um fim em si mesmas, consolidando a funcionalidade do capitalismo

ao invés de questioná-la profundamente. Em outras palavras: enquanto a ação reformista encontra nas políticas públicas um veículo para operar mudanças sociais, a sua efetividade – e aqui está o *core* da questão – depende de um constante tensionamento crítico, para que não se torne uma mera administração das desigualdades estruturais, mas, sim, um propulsor para transformações mais profundas no horizonte político e econômico.

2.4. O debate sobre programas de transferência de renda

O debate sobre os programas de transferência de renda prescinde da verificação do contexto contemporâneo. Uma nova organização social, que produz demandas sociais para uma coletividade globalizada e cada vez mais conectada, sem descolar-se da dinâmica capitalista e de suas contradições, que fazem com que governos e autoridades políticas orientem suas ações na manutenção do sistema, com sua nova dinâmica, sem abandonar desigualdades próprias desse modo de produção.

Chesnais (1996) destaca que o final do século XX marcou uma nova transformação mundial, em decorrência da própria mecânica do capitalismo de acumular riquezas, desafiando a materialidade das práticas sociais e o próprio pensamento social. Nessa toada, as novas descobertas no campo da ciência e da tecnologia transformaram a existência dos indivíduos que compõe a sociedade.

As novas tecnologias da informação e da comunicação viabilizam a comunicação em tempo real, tanto dos trabalhadores, como dos poucos indivíduos que dominam os meios de produção. Nisso se incluem as ferramentas de gestão da produção e controle do trabalho, com o enfoque, na maioria dos casos, voltado para a eficiência e o acúmulo de melhores resultados, que resultam em lucro e enriquecimento da classe dominante.

As transformações ainda em curso no interior do capitalismo, divulgadas diariamente pelos meios de comunicação, inauguram, de forma intensa, uma nova forma de estar no mundo. Nesse sentido, constata-se a urgência de temáticas que integram o processo de mundialização do capital e da reconstrução produtiva, acompanhando o movimento do capital financeiro, como investigou Chesnais (1996).

Todo esse cenário mundial de internacionalização de um leque de operações financeiras que se realizam no interior dos grupos de empresas multinacionais, cria um mercado financeiro interno a esse próprio grupo. Um dos grandes representantes desses grupos multinacionais, o Banco Mundial, destacou, nas últimas décadas, a importância da erradicação da pobreza absoluta pela lógica da focalização dos gastos sociais, direcionando os recursos

públicos para os grupos mais vulneráveis da população. Institui-se, assim, a partir do paradigma neoliberal, a busca pela eficiência no uso dos recursos públicos, selecionando os beneficiários, concentrando os recursos e monitorando resultados. A perspectiva marxista, contudo, desvela as contradições de tais práticas: (i) a focalização tende a fragmentar políticas públicas, enfraquecendo a solidariedade social e distanciando-se da ideia de direitos universais, reforçando divisões de classe e exclusões; (ii) afirmar que são “focalizados” não quer significar que os recursos são suficientes para alterar de maneira substancial as condições que perpetuam a pobreza; e (iii) essa abordagem não ataca as causas estruturais da pobreza, como a concentração de renda e o capital, mas atua a partir da dinâmica do mercado, perpetuando a dependência de parcelas da população em situação de vulnerabilidade em relação a políticas assistencialistas.

Mesmo diante dessas críticas, as políticas públicas vêm se desenvolvendo nas últimas décadas com o objetivo de erradicar a pobreza extrema e a fome, a partir de programas focalizados que buscam ampliar o acesso dos pobres aos serviços básicos, possibilitando, assim, o aumento das rendas familiares (Mathis; Nascimento; Gomes, 2010).

Assim, ao analisar os Relatórios do Banco Mundial dos anos 1990, 2000 e 2001, Ugá (2004) constatou que:

É possível identificar uma ‘teoria’ social implícita delineada em seus relatórios, que, por um lado, sugere um tipo específico de política social e, por outro, descreve e reafirma o modelo de sociedade característico da atual configuração da ordem social, ou seja, do *Welfare State* e à derrocada do mundo comunista (Ugá, 2004).

Esse tipo específico de política social, fruto da própria configuração da ordem social, garante que reformas sejam feitas para solucionar problemas de forma abstrata, sem de fato atingi-los em sua materialidade, uma vez que, dentro da dinâmica do capital, não seria possível que limitados grupos se mantivessem no poder sem que houvesse a exploração da mão de obra da classe proletária.

[...] o Estado se planta no tecido social, recebendo o passado em sua complexidade e suas profundas contradições, mas não toma a si tal legado de modo passivo. É justamente na reconfiguração das identidades, dos controles, dos saberes e das disciplinas das classes, dos grupos, das minorias e dos indivíduos que o Estado conforma o tecido social (Mascaro, 2013).

Nesse plexo de demandas sociais para uma coletividade globalizada, os Estados se articulam a partir das movimentações dos investimentos estrangeiros, que acabam por transferir funções anteriormente ligadas ao Estado para o mercado que controla esses investimentos. Isso faz com que o controle financeiro seja absorvido pelos grupos de empresas multinacionais, que crescem demasiadamente. Contudo, mascara-se o fato de que esses grandes grupos, que são dirigidos por uma parcela ínfima da população, continuam no poder, com o controle dos meios

de produção, garantindo que a exploração do homem pelo homem se perpetue e que a desigualdade entre classes se mantenha.

3. A TENTATIVA DE TRANSFORMAR O SISTEMA *POR DENTRO*: A POLÍTICA PÚBLICA DO BOLSA FAMÍLIA

Na seção anterior, explicou-se porque o caráter reformista é inerente a qualquer ação mediada por um ente estatal em uma sociedade operada pelo modo de produção capitalista, o que não escapa às políticas de transferência de renda. Nesta seção, refletir-se-á acerca do alcance que uma política pública de transferência de renda específica, a saber, o Programa Bolsa Família, analisando-o em sua capacidade – ou não – de oportunizar a superação de uma desigualdade estrutural, que assola a sociedade brasileira há décadas.

O que exige, em um primeiro momento, um melhor detalhamento sobre os aspectos do Programa Bolsa Família (PBF), destacando sua criação, desenvolvimento e articulação entre todos os entes governamentais e não governamentais que o compõe. Em seguida, debruçar-se-á sobre a relevância do PBF na realidade concreta de seus beneficiários. Propõe-se, ao final da seção, uma reflexão crítica, acerca dos limites do programa, dentro de uma dinâmica capitalista, de superar as desigualdades sociais, e da forma como ele deve ser articulado e utilizado por movimentos da esquerda revolucionária para ampliar o debate sobre as mazelas e contradições inerentes ao modo de produção capitalista.

3.1. O programa bolsa família enquanto política pública

Imerso no contexto trazido até aqui, o Programa Bolsa Família (PBF) surge como estratégia do governo federal para aplacar desigualdades sociais e possibilitar o mínimo existencial para sobrevivência de famílias mais pobres. Seu contexto de surgimento reflete uma sociedade que começava a vislumbrar a sua participação enquanto sociedade civil organizada na política institucional. Durante a implementação do PBF, os atores sociais foram convertidos aos papéis governamentais, passando a compor o próprio quadro profissional da gestão do programa.

Tem-se, como objetivo principal da política social do PBF, o enfrentamento da pobreza nas diversas nuances em que se reproduz. Nesse sentido, para um diagnóstico assertivo dessa política, devem ser analisadas as medidas empreendidas pelo governo federal para atingir a dimensão da pobreza que se manifesta não só na carência material, mas também, na própria

carência política de parcela da população (Demo, 2003). Desse modo considerada, a questão da pobreza reflete dimensões como: (i) falta de oportunidade; (ii) ausência de condição do indivíduo para se constituir como sujeito autônomo; e (iii) consciência do indivíduo de compreender sua condição na sociedade, no contexto dessas novas políticas sociais e da cidadania.

Alicerçada a pobreza como uma questão social de suma importância, que gera a falta de alternativa e a não consciência do indivíduo sobre a sua própria condição de explorado, pode-se compreendê-la a partir de

[...] um fenômeno complexo e multidimensional. Isto significa que ela não pode ser resumida à falta de renda para a obtenção de bens e serviços, pois se relaciona também à falta de acesso a direitos sociais constitucionais básicos e, principalmente, a impossibilidade do indivíduo de realizar suas escolhas (Gabriel; Machado; Oliveira, 2008).

Nesse contexto, surge a política de transferência de renda do PBF, implementada pelo governo federal a partir do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Criado em 2003 e implementado em 2004 pela Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004, o programa ainda foi regulamentado posteriormente pelo Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004, apresentando diversas alterações até 2015. À época, como parte do Plano Brasil Sem Miséria, o programa se prestava a atender duas necessidades básicas: de um lado, o enfrentamento a pobreza e exclusão social, e, de outro lado, a emancipação das famílias consideradas pobres (Figueiró, 2010).

Por meio do PBF, restaram aglutinados programas governamentais que eram dispersos, o que fez com que fossem direcionados a um objetivo em comum, conforme destacam Denes, Komatsu, Menezes-Filho:

Ele unificou a gestão e a execução de alguns programas federais de transferência que existiam até então: o Programa de Renda Mínima vinculada à Educação (“Bolsa Escola Federal”), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (“Cartão Alimentação”), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (“Bolsa Alimentação”) e o Programa Auxílio Gás. Em 2005 o PBF passou a incorporar também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). (Denes; Komatsu; Menezes-Filho, 2018)

No plano teórico, a partir da Lei 10.836, o programa passou a objetivar a ampliação do acesso a políticas universais (educação, saúde e alimentação); combate à fome e à pobreza por meio do atendimento das necessidades básicas e da indução do acesso aos direitos sociais; estabelecimento de condicionalidades, entendidas como mecanismos e contrapartidas sociais (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023).

O PBF se difere dos programas anteriores pela adição de mecanismos voltados à garantia da complementariedade e integralidade, marcando a cisão com a lógica anterior

(setorial e departamental) que pulverizava recursos, sobrepunha políticas sociais e gerava disputa institucional e fragmentação. Mecanismos que procurem garantir que as políticas públicas sejam coordenadas de maneira integrada, que considerem o ser humano em sua totalidade e reconheçam que as demandas sociais estão interligadas entre si. Costa, Magalhães e Cardoso (2023) destacam que os responsáveis pela criação do Bolsa Família atrelavam o seu êxito a partir da combinação de ações de emergências – ou seja, transferência de renda – e políticas estruturais, ambas combinadas com a participação da sociedade civil organizada.

É sabido que o PBF nem sempre funcionou dessa forma, tendo sofrido, como dito, diversas remodelações no decorrer do tempo para adaptar-se às mudanças sociais, econômicas e políticas do país. Para sintetizar tais remodelações, propõe-se, a partir dos textos de Figueiró (2010) e Costa, Magalhães e Cardoso (2023), cinco fases de análise, cada uma tratando de um recorte histórico-político distinto.

A primeira fase, compreendida entre 2003 (ano de sua criação) e 2010, marca a consolidação e expansão do programa. Nessa fase inicial há um esforço do PBF para cumprir seus objetivos iniciais de combater a pobreza extrema. Pela estratégia da unificação de políticas públicas que até o momento eram distintas, ele foi responsável pela aglutinação de todas em um único programa específico. Inovou ao estabelecer critérios de acesso como a frequência escolar de crianças e o acompanhamento de saúde das famílias e repercutiu no cenário internacional, destacando-se como referência em políticas de combate a pobreza e redução da desigualdade.

A segunda fase compreende os anos de 2011 a 2016, no então governo Dilma, que propôs ajustes no programa, ampliando o público-alvo e incluindo novas famílias em situação de vulnerabilidade, além de introduzir benefícios específicos como a Variável Jovem, com enfoque no público adolescente. Além disso, essa fase marcou uma busca ativa dos entes que se articulavam na construção do PBF, para localizar famílias elegíveis a receber o benefício e que ainda não tinham sido cadastradas.

A terceira fase compreende os anos de 2016 a 2018, em que o governo federal foi assumido pelo vice-presidente, Michel Temer. Essa fase foi marcada pelo foco no controle de gastos, devido ao então aprovado Teto de Gastos⁴. Isso fez com que o programa sofresse

⁴ O teto de gastos foi uma regra fiscal instituída pela Emenda Constitucional nº 95/2016, durante o Governo Michel Temer, com o objetivo de controlar o crescimento das despesas públicas no Brasil. Na prática, foi responsável por limitar, a partir de 2017, os gastos primários da União (despesas com saúde, educação, segurança, entre outros) ao valor do ano anterior, corrigidos apenas pela inflação (IPCA).

aumentos tímidos nos valores dos seus benefícios, além da revisão dos cadastros, uma vez que houve uma ampliação do rigor nos critérios de elegibilidade e fiscalização para evitar fraudes.

O quarto recorte se refere ao governo Bolsonaro, entre 2019 e 2022, marcado pela tentativa de reformulação do programa, começando por sua “substituição” pelo programa Auxílio Brasil, lançado em 2021, com mudanças nos critérios e na estruturação do benefício. Nesse período o novo programa não apresentava condicionantes claras e era ausente de um planejamento a longo prazo, o que enfraqueceu a nova proposta, que não conseguiu efetivar uma ruptura em relação ao Bolsa Família.

Por fim, a quarta fase se inicia no ano de 2023 até os dias atuais, cenário do terceiro governo Lula, marcado pela reintrodução do nome Bolsa Família e das condicionalidades originais, a saber, a frequência escolar e acompanhamento de saúde, além de outras peculiaridades. Como inovação, essa reestruturação do programa marcou a inserção de benefícios adicionais para crianças (até 6 anos) e adolescentes, além de reajustes para atender melhor à inflação e às demandas sociais. Ademais, o planejamento se guiou no sentido de fortalecer a inclusão social por meio de ações complementares a outras políticas.

3.2. Afinal de contas, o bolsa família transforma o sistema?

Para uma análise crítica do programa, é importante examiná-lo enquanto agenda de política pública e ferramenta de consolidação de direitos fundamentais. Para tanto, vale-se do seguinte entendimento:

[...] a dignidade está subjacente aos direitos sociais materialmente fundamentais, em cujo âmbito merece destaque o conceito de mínimo existencial. Para ser livre, igual e capaz de exercer sua cidadania, todo indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência física e psíquica. Vale dizer: tem direito a determinadas prestações e utilidades elementares (Barroso, 2010).

Nessa perspectiva, mesmo que o direito ao mínimo existencial não esteja expressamente previsto em documentos constitucionais ou internacionais, sua estatura enquanto direito digno de ser considerado constitucional é amplamente reconhecida. Mas, tendo a Constituição brasileira como parâmetro, há a tentativa, pelas políticas públicas, de ampliar direitos à educação básica, à saúde essencial e à assistência aos desamparados, como é o caso do programa Bolsa Família.

É nesse contexto que o PBF se insere e dá holofote a suas próprias medidas e resultados, uma vez que, iniciando pelo efetivo reconhecimento dos indivíduos que carecem da assistência e passando pelo cumprimento da sua função enquanto política de transferência

de renda, acaba por realizar os seus objetivos. Aqui se nota a importância de uma agenda de políticas públicas, que também envolve o PBF, para efetivar direitos básicos para grupos vulneráveis e garantir o mínimo existencial, pois ao “integrar o núcleo essencial dos direitos fundamentais, o mínimo existencial tem eficácia direta e imediata, operando tal qual uma regra, não dependendo de prévio desenvolvimento pelo legislador.” (Barroso, 2010).

Destaca-se a relevância de programas sociais como o Bolsa família em obstar o retrocesso na garantia de eficácia de direitos fundamentais. Como destaca Sarlet, até os países desenvolvidos tem apresentado uma tendência de aumento gradativo do número de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza. Contudo, mesmo destacando a importância de programas como o PBF para garantir direitos fundamentais, não se pode perder de vista o viés crítico a respeito do dito *Welfare State*:

A já corriqueira afirmativa de que o “*Welfare State*” ou Estado-Providência se encontra gravemente enfermo, além de constantemente submetido à prova, não perdeu, portanto, sua atualidade, não sendo à toa que já se fala até mesmo na formação de um Estado pós-social, impregnado dos contrastes e da complexidade da pós-modernidade. Que as discussões de longe já não se restringem mais à esfera da análise política, sócio-econômica e jurídica, mas se transformaram na preocupação de larga parcela da humanidade pela manutenção de seu padrão de vida e até mesmo pela sua sobrevivência resulta mais do que evidente (Sarlet, 2005).

Para alcançar resultados concretos, o PBF tem que reunir esforços às políticas de assistência social. Bichir (2016) destaca como essa articulação tem crescido no âmbito municipal, uma vez que boa parte da gestão municipal, a começar pelo cadastramento até o controle social, passando pelo acompanhamento das condicionantes, tem ficado a cargo da assistência social. Esse fato foge da ideia institucionalista inicial do programa, que compõe a burocracia da transferência de renda, dando espaço a um processo que utiliza de capacidades e instrumentos desenvolvidos a partir do estímulo gerado pelo SUAS⁵, compartilhando objetivos e atuando juntos na maior relevância do programa.

Com a consolidação da atuação do SUAS nesse escopo, tem se notado o impacto no próprio número de beneficiários do PBF, uma vez que, devido à expansão da rede de equipamentos públicos da assistência social, a capilaridade do cadastramento de potenciais beneficiários no plano municipal aumentou (Bichir, 2016).

⁵ Em apertada síntese, o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) é uma estrutura organizacional do Brasil para a oferta de serviços de assistência social. Criado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, visa garantir a proteção social aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio de uma rede descentralizada de serviços, programas e benefícios. O SUAS é responsável por articular e coordenar as ações de assistência social nos níveis federal, estadual e municipal, garantindo a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção da cidadania, igualdade e bem-estar social. Ele envolve serviços como acolhimento, proteção social básica e especializada, e programas de transferência de renda, como o Bolsa Família.

De outro lado, Costa, Magalhães e Cardoso (2023) chamam a atenção para efeitos indiretos do programa, que passam por vezes despercebidos, mas que são essenciais para o impacto positivo na sociedade, dos quais se destaca:

Alguns trabalhos, que veremos a seguir, já analisaram os efeitos de programas de transferência de renda sobre o PIB e o crescimento econômico. A hipótese central desses trabalhos é de que as transferências poderiam levar a um aumento da renda das famílias não somente pelo canal direto, porém, adicionalmente, por meio de efeitos de segunda ordem. As famílias receberiam a renda e, ao consumirem determinados bens, levariam a um aumento de preços, que por sua vez induziria a um aumento da produção. Esse geraria um crescimento da demanda por trabalho, que levaria a novos aumentos da renda, via mercado de trabalho e lucros das empresas. Um ponto adicional é de que, uma vez que os beneficiários de programas sociais como o PBF e o BPC possuem renda baixa, eles teriam propensão ao consumo relativamente maior, o que impulsionaria a dinâmica do fluxo circular da renda (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023).

Contudo, mesmo sendo aglutinador de mudanças significativas e relevantes com o intuito de erradicar a pobreza, o PBF não escapa à lógica do modo de produção capitalista, em sua reprodução mais recente: o neoliberalismo. Nesse sentido, os ganhos oportunizados pelo programa com o horizonte de cessar as desigualdades não serão possíveis dentro dessa estrutura estatal. A dinâmica do capital acaba por perpetuar o poder na mão de uma pequena parcela da população em desfavor de milhões que vivem em situações desumanas, que recorrem a benefícios como o PBF para alcançar patamares mínimos para sua sobrevivência – que nem sempre são alcançados. Nesse ponto, há a necessidade de uma reflexão profunda quanto às limitações das políticas públicas – e do próprio Estado como um todo – para reverter esse cenário socioeconômico e gerar igualdade material entre seus cidadãos (Silva; Barbosa; Maciel; Souza, 2018).

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou a intersecção entre políticas públicas e ações reformistas, destacando a tentativa do Estado de equilibrar as dinâmicas do capitalismo com as demandas sociais contemporâneas. As políticas públicas, enquanto instrumentos do Estado, são moldadas por lutas históricas de movimentos populares, que geralmente tinham como vanguarda, partidos políticos reformistas, que sempre buscaram incorporar direitos sociais ao arcabouço estatal. Entretanto, essa abordagem reformista, ao invés de romper com as estruturas que perpetuam a desigualdade, frequentemente se limita a uma administração das desigualdades existentes, consolidando a funcionalidade do capitalismo.

Sobre o impacto das políticas públicas, especialmente no contexto do Programa Bolsa Família, evidenciou-se que, embora essas iniciativas possam oferecer alívio temporário para os mais vulneráveis, elas não abordam as raízes estruturais da pobreza e da desigualdade. O caráter conciliatório das políticas públicas, que busca humanizar o sistema capitalista, acaba por neutralizar seu potencial transformador, tornando-se em um fim em si mesmas. Assim, a efetividade das ações reformistas depende de um constante tensionamento crítico, que, se ausente, resulta em uma mera administração das desigualdades, sem promover mudanças profundas no horizonte político e econômico.

A conclusão a que se chega com tudo isso é a de que, dada a natureza reformista das políticas públicas, não há como superar as desigualdades estruturais por meio delas. Para que se efetivem transformações significativas, é necessário um movimento que vá além das reformas, questionando e desafiando as bases do sistema socioeconômico vigente. A questão passa, portanto, por uma perspectiva de superação do próprio capitalismo que, certamente, não se dará pelas vias jurídicas postas pela classe dominante.

5. REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação**. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.

BICHIR, Renata. **Novas agendas, novos desafios reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil**. *Novos estudos CEBRAP*, v. 35, p. 111-136, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. **A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa**. *Sequência (Florianópolis)*, v. 43, n. 90, p. e85500, 2022.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, Delaine Martins; MAGALHÃES, Rosana; CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. **Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa**. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 39, p. e00207922, 2023.

DEMO, Pedro. **Pobreza da Pobreza**. Petrópolis, Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2003.

DENES, Guilherme; KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES-FILHO, Naercio. **Uma avaliação dos impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros**. *Revista Brasileira de Economia*, v. 72, p. 292-312, 2018.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social.** Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, Outubro. 2007.

FIGUEIRÓ, Ana Lúcia. **Entre o assistencialismo e a emancipação: uma análise da relação entre estado e sociedade civil, a partir das experiências do Programa Bolsa Família no entorno do Distrito Federal.** 2010.

GABRIEL Edilma M., MACHADO, Clarisse D. M. e OLIVEIRA, Raquel L. **Focalização de Políticas Públicas: O Programa Bolsa Família como política pública focalizada para superação da desigualdade e exclusão.** 2008. <http://www.ipc-undp.org/mds.do>

GRESPLAN, Jorge. **Crítica da Economia Política, por Marx.** In: Curso livre Marx-Engels: a criação destruidora. Org. José Paulo Netto. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2015.

LENIN, Vladimír Ilíich Uliánov. **Imperialismo: fase superior do capitalismo.** Germinal: marxismo e educação em debate, v. 4, n. 1, p. 144-224, 2012.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** 3ª edição – São Paulo: EDIPRO, 2015.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e forma política.** Boitempo editorial, 2013.

MATHIS, Adriana Azevedo; NASCIMENTO, Maria Antônia Cardoso; GOMES, Vera Lúcia Batista. **Programa de renda mínima e o debate sobre necessidades na tradição marxista.** SER Social, v. 12, n. 27, p. 8-32, 2010.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. **Como este mundo se tornou possível? Do capitalismo organizado à desordem presente.** Educação & Sociedade, v. 40, p. e0221702, 2019.

POLANYI, M. **A Grande Transformação: as origens políticas e econômicas de nosso tempo.** Lisboa: Edições 70, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro.** Revista Brasileira de Direito Público - RBDP, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, p. 111-156, out./dez. 2005.

SILVA, Wagner Pires da; BARBOSA, Erlene Pereira; MACIEL, Paulo Henrique Freitas; SOUZA, Ana Carmita Bezerra de. **Reformismo em desencanto: as políticas públicas e o estado no capitalismo.** Cadernos do GPOSSHE On-line, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 208-225, 2018.

SMITH, Peter H.; ZIEGLER, Melissa R. **Democracias liberal e iliberal na América Latina.** Opinião Pública, v. 15, p. 356-385, 2009.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. **O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações.** REI-Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 833-855, 2019.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** Boitempo Editorial, 2015.