

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS – CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS - PMGPP

BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS DIRETRIZES DO PROGRAMA DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO GOVERNO BRASILEIRO

FERNANDO SCHEEFFER

ITAJAÍ (SC), 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS – CEJURPS
PROGRAMA DE Mestrado Profissionalizante em Gestão de
Políticas Públicas - PMGPP

BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS DIRETRIZES DO PROGRAMA DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO GOVERNO BRASILEIRO

FERNANDO SCHEEFFER

Dissertação apresentada à Banca Examinadora no Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, sob a orientação do Prof. Dr. Guillermo Alfredo Johnson, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas/Profissionalizante.

ITAJAÍ (SC), 2007

Dedico este trabalho a todos que como eu compreendem a política enquanto instrumento para melhorar a vida dos menos favorecidos e continuam na luta incansável com vistas à construção de uma outra ordem social onde não precisemos nos referir à pobreza, pelo simples fato de ela não mais existir.

AGRADECIMENTOS

À minha família que me apoiou na decisão de dar continuidade aos estudos e sempre esteve ao meu lado nos momentos de dificuldades.

À minha namorada Cristiana Pereira Machado que com muita tolerância compreendeu a minha dedicação ao mestrado.

Ao meu orientador Guillermo Alfredo Johnson que foi fundamental para que eu pudesse amadurecer teoricamente.

Aos professores e funcionários do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas (PMGPP) da UNIVALI que nunca mediram esforços no sentido de auxiliar e contribuir nos mais diversos sentidos.

Aos professores colegas de trabalho que me incentivaram a percorrer esta caminhada e me confortaram nos meus momentos de angústia.

A todos os demais que participaram, direta ou indiretamente, da minha vida durante esta importante etapa.

OLHA A MISÉRIA...

Olha a miséria que se arrasta
sob os nossos pés.
As bocas famintas.
A fome do mundo.
Sente a ignorância
de nossas mentes miseráveis
da pior miséria:
a miséria de vida,
a miséria de idéias.
Mentes vazias.
Olhos cegos.
A desgraça de um mundo
tão perto de nós,
e apenas olhamos,
como a tela de TV,
como um cinema,
como algo que não nos atingisse.
Somos miseráveis,
poderosos impotentes,
espectadores passivos
do ocaso do mundo.

Cláudia Marczak

RESUMO

O Brasil nas últimas décadas vem confirmando uma tendência de enorme desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza. Um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso às condições mínimas de dignidade e cidadania. No cenário político dos anos recentes, no entanto, a pobreza e a desigualdade social vêm sendo crescentemente abordadas como questões de filantropia e solidariedade social. Este tratamento, em termos mais gerais, insere-se nos marcos da reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo globalizado, que vêm sendo implementado por meio de uma reversão política neoliberal, caracterizada entre outras coisas, pela destituição de direitos sociais, pela erosão das políticas de proteção social e por mudanças no ideário político que conferia um caráter público à demanda por direitos. Frente às ambigüidades e tensionamentos que perpassam a política social brasileira neste início de milênio, o presente trabalho busca aprofundar essa reflexão privilegiando uma análise das diretrizes de um dos seus programas mais emblemáticos: o Programa Bolsa Família, e que emerge no país em um contexto de profundas transformações societárias e de alterações significativas na proteção social destinada particularmente aos segmentos populacionais em situação de maior risco e vulnerabilidade social. Diante disso, o que se percebe é que o Programa Bolsa Família não trás nada de inovador em relação aos programas anteriores. Trata-se de uma política compensatória, articulada às reformas liberais e tem por função compensar parcial, e muito limitadamente, os estragos sócio-econômicos do atual estágio do modo de produção capitalista. Mesmo diante do argumento de que as transferências de renda acarretam como resultado imediato uma elevação no padrão de consumo das famílias envolvidas, entretanto o que se percebe é que apenas mudou a forma de pobreza. Isto por que o pobre, transformado em consumidor, mesmo que em um “consumidor marginal”, aderiu à sociedade que o rejeita e que produz a pobreza.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; transferência de renda; neoliberal.

ABSTRACT

In recent decades, Brazil has seen a trend of great inequality in the distribution of income, and high levels of poverty. A country beset by inequality, exposed to the historic challenge of dealing with a legacy of social injustice which excludes significant portions of its population from access to minimum conditions of dignity and citizenship. However, in the political scenario in recent years, poverty and social inequality are being increasingly addressed as issues of philanthropy and social solidarity. This treatment, in general terms, is one of the milestones in the restructuring of the mechanisms of accumulation of globalized capitalism, which are being implemented through a reverse neoliberal policy, characterized, among other things, by the dismissal of social rights, the undermining of policies of social protection, and changes in the political ideals, which confer a public nature on the demand for rights. Faced with the ambiguities and tensions that Brazilian political policy has faced at the beginning of this millennium, this work seeks to widen this discussion, favoring an analysis of the guidelines of one of its most emblematic programs - the Bolsa Família (Family Grant) – which has emerged in the country in a context of profound societal transformations and significant changes in social protection for particular segments of population which are at great risk and more socially vulnerable. In view of this scenario, what we see is that the Family Grant Program does not really bring anything new, in relation to previous programs. It is a compensatory policy, articulated with the liberal reforms, and is intended to compensate in part, and in a very limited way, the socio-economic damage caused by the current mode of capitalist production. Even arguing that transfer of income as a result immediately leads to an increase in the consumption pattern of families involved, what is seen is that only the form of poverty is changed. This is because the poor, transformed into consumers, even "marginal consumers", became part of a society which rejects him and which produces poverty.

Key words: Family Grant Program; transfer of income; neoliberal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 HISTÓRICO DAS DIRETRIZES DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS.....	13
1.1 O PERÍODO LAISSEFARIANO.....	16
1.2 O PERÍODO POPULISTA-DESENVOLVIMENTISTA.....	17
1.3 O PERÍODO TECNOCRÁTICO-MILITAR.....	22
1.4 O PERÍODO DE TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA LIBERAL.....	27
1.5 A CONCEPÇÃO NEOLIBERAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS.....	31
2 POBREZA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: DILEMAS PERSISTENTES.....	45
2.1 UMA APROXIMAÇÃO DE UM CONCEITO DE POBREZA.....	45
2.1.1 O fenômeno pobreza sob o ponto de vista liberal/neoliberal.....	50
2.1.2 O fenômeno pobreza sob o ponto de vista social-democrata.....	52
2.1.3 O fenômeno pobreza sob o ponto de vista marxista.....	55
2.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CAMPO DO DIREITO SOCIAL?.....	58
2.2.1 A Assistência Social na perspectiva do neoliberalismo.....	68
3 A CONCEPÇÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	76
3.1 A CONSTRUÇÃO DO DEBATE EM TORNO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	76
3.1.1 Os programas nacionais de transferência de renda.....	79
3.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	81
3.2.1 As diretrizes do Programa Bolsa Família.....	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS.....	110

INTRODUÇÃO

Ao se referir à bem-estar social, o que se percebe é que o Brasil não possui uma boa trajetória no que diz respeito à efetivação desse quesito. Historicamente sempre se apresentou submisso no cenário internacional e nas últimas décadas, por maiores os avanços principalmente legais do sistema de proteção social brasileiro, vem confirmando uma tendência de enorme desigualdade na distribuição de renda e tem revelado elevados níveis de pobreza. O Brasil é um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso às condições mínimas de dignidade e cidadania.

Surpreendentemente, ao se comparar a renda *per capita* e o grau de pobreza no Brasil com os demais países do mundo, verificamos que o grau de pobreza no Brasil é mais elevado do que o que se encontra em países com renda *per capita* similar. Na medida em que a renda média brasileira é significativamente superior à linha da pobreza, podemos associar a intensidade da pobreza à concentração de renda. Desta forma, podemos decompor o grau de pobreza em duas dimensões: (a) a baixa renda *per capita* brasileira e (b) o elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos existentes no país.

Diante disso, o diagnóstico mais coerente é a de que o Brasil em pleno século XXI não é um país pobre, mas um país com muitos pobres, extremamente injusto e desigual. Combatê-la torna-se um imperativo.

A desigualdade é tão parte da história brasileira que acaba adquirindo fórum de fenômeno natural. Em contramão a esta tendência, se faz urgente reduzi-la e nesse sentido revela-se extremamente pertinente uma reflexão a respeito da implementação de políticas eficazes para erradicá-la. A tradição brasileira tem reforçado a via única do crescimento econômico, sem gerar, como percebemos, resultados satisfatórios. Mais do que isso, diante do exposto até então, parece ser fundamental e necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade.

O debate acerca das políticas sociais no Brasil vem ganhando destaque nesse período mais recente, suscitado tanto pelos brutais indicadores que traduzem uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, condenando à pobreza largas parcelas da nossa população, quanto pela fracassada reforma do Estado, identificada sem muita controvérsia como historicamente ineficiente.

São inúmeros os obstáculos encontrados atualmente. As políticas públicas de combate à pobreza existentes tem se demonstrado extremamente ineficientes. Como salienta Cohn (1995), é bastante desafiador, no entanto necessário, dar uma nova orientação às políticas sociais no sentido de torná-las mais equânimes e capazes de contemplar a diversidade das necessidades dos diferentes segmentos sociais vulnerabilizados. Nos confrontamos, segundo ele, com inúmeros inconvenientes, entre eles a herança de um sistema de proteção social no país caracterizado por um alto grau de centralização no nível federal; oneroso, pela superposição de programas, clientelas e serviços entre as esferas federal, estadual e municipal; acentuadamente privatizado, com parcela significativa dos serviços sendo prestada pelo setor privado – lucrativo e/ou filantrópico; discriminatório e injusto, porque nível de renda e/ou inserção no mercado de trabalho acabam por se transformarem, na prática, no principal critério de acesso aos benefícios e serviços prestados; com fontes instáveis de financiamento, compondo um conjunto desarticulado e fragmentado, além de variável quanto à sua vinculação ou não a gastos específicos, entre outros problemas.

Dadas essas características, podemos afirmar que contamos com um sistema de proteção social frágil, composto por inúmeros programas e políticas setoriais opostos uns aos outros, de baixa eficiência, eficácia e efetividade. Em síntese, mesmo contando com um enorme aparato institucional voltado para ações na área social, tomado em seu conjunto, na prática acabam por não dar conta ao que se propõem. Repensar seus nortes parece ser um dos caminhos para avançarmos no que diz respeito à construção de uma sociedade menos desigual.

Ao se referir às formas e sistemas de proteção social, podemos aferir que implica sempre numa transferência de recursos sociais, seja sob a forma de bens e serviços ou sob a forma de dinheiro, dos mais simples aos mais complexos, dos mais informais aos mais institucionalizados. É importante salientar que os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades em cada momento histórico. Muito mais do que isso, eles revelam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder pelo menos três questões: quem está protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? Essas questões estão no cerne da organização das políticas públicas de proteção social que o mundo atual conhece. São respostas sociais e politicamente engendradas que determinam a natureza dos sistemas de proteção social. Neste sentido, as

políticas públicas revelam-se essencialmente diferentes ao priorizarem alguns aspectos em detrimento de outros, e onde as dicotomias não são raras. Dilemas como universalismo *versus* particularismo; alto grau de generosidade *versus* baixo grau de generosidade; alto grau de efetivação de direitos sociais *versus* afrouxamento da noção de direito social; mercantilização *versus* desmercantilização da proteção social; participação social democrática *versus* centralismo e autoritarismo na definição das políticas sociais; caráter público *versus* privado, etc, se fazem presentes a todo momento. Referem-se ao formato da política em questão e antes disso à concepções distintas levadas em consideração, principalmente em relação ao papel do Estado no sentido de dar respostas ou não às demandas sociais.

A escolha por uma política ou outra, a forma que vai ser gerida, as metas, o público-alvo, o orçamento disponível, ou seja, o formato da política pública, depende fundamentalmente de que visão temos de mundo, de homem e, sobretudo que concepção se tem de Estado. A este alicerce conceitual, muitas vezes invisível, que embasa as escolhas dos gestores públicos de forma significativa, podemos chamar de diretrizes de uma política.

Mesmo defendendo a importância e o peso das decisões políticas no que tange à implementação de políticas públicas, vale ressaltar toda uma conjuntura que poderá tanto facilitar quanto dificultar a concretização dos objetivos propostos. Particularmente nos países de desenvolvimento e democratização tardios, onde a montagem dos sistemas de proteção social sofreu constrangimentos redobrados, como é o caso do Brasil, tudo isso agravado por longos períodos de autoritarismo político, que somente num passado muito recente deram lugar a mecanismos ainda incipientes de prática democrática, fazem do nosso país um caso bastante peculiar e com inconvenientes dos mais diversos.

É no âmbito do sistema brasileiro de proteção social que os programas de transferência de renda, também conhecidos como programas de renda mínima, têm se apresentado enquanto possibilidade de construção do que vem sendo veiculado como “rede de proteção social”. Os programas de transferência de renda podem ser entendidos como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho. Desta forma, segundo seus idealizadores, se fazem presentes elementos estruturantes fundamentais para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza.

Frente a esse contexto, exercício bastante pertinente é analisar as diretrizes do Programa Bolsa Família, visto que ele se apresenta na perspectiva de instituição de uma política nacional de transferência de renda, uma das maiores vitrines da administração petista e considerado por muitos como o maior programa de transferência do mundo. Partindo do princípio de que os programas de transferência de renda tem sido defendidos por políticos, organizações sociais e estudiosos de questões sociais de diferentes matizes teóricas enquanto possibilidade de solução para a crise do emprego e o enfrentamento da pobreza, surge a seguinte questão: que concepção político-ideológica alicerça o Programa Bolsa Família, carro-chefe do Governo Lula?

Diante da intenção colocada, o presente trabalho apresenta no primeiro capítulo o histórico das diretrizes das políticas sociais brasileiras com o intuito de verificar a conjuntura e a concepção de Estado prevaiente em cada momento histórico brasileiro no que diz respeito à prestação de serviços públicos. Em um segundo momento, busca-se uma aproximação a um conceito de pobreza, bem como são trazidas as principais formas de se interpretar tal fenômeno bem como os mecanismos de superação para as principais ideologias políticas, para depois, adentrar na política de Assistência Social no Brasil e na relação historicamente existente neste campo no que tange à sua concepção enquanto direito social ou favor. No terceiro e último capítulo, busca-se compreender a construção do debate em torno dos programas de transferência de renda, tanto em nível internacional quanto nacional, para daí então culminar na caracterização do Programa Bolsa Família e cerne do trabalho, analisar as diretrizes do referido programa.

1. HISTÓRICO DAS DIRETRIZES DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

Ao se avaliar o sucesso ou fracasso de uma determinada política social muitos são os fatores a serem levados em conta. Um deles sem sombra de dúvida é a diretriz da política, ou melhor, a concepção político-ideológica, pano de fundo que a alicerça. Partindo do princípio de que a gestão de políticas públicas não é de exclusividade do Estado, mas que ele acaba sendo o principal agente alocador de serviços, exercício bastante interessante é analisar sua ação no que diz respeito à gestão das políticas sociais ao longo da história.

Hofling (2001), em consonância com esta premissa, afirma que uma das relações consideradas fundamentais é a que se estabelece entre Estado e políticas sociais, ou melhor, entre a concepção de Estado e a(s) política(s) que este implementa.

[...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HOFLING, 2001, p. 31).

Neste sentido, parece ser de grande valia além de avaliarmos eficiência, eficácia ou efetividade das políticas públicas, nos atermos às diretrizes das mesmas. Que leituras a respeito da realidade interferem na escolha do formato da política? Quais pressupostos acabam sendo centrais na construção da política pública em questão? Desta forma, tão importante quanto os resultados é compreender a concepção político-ideológica (diretrizes) das políticas públicas. Compreendendo os alicerces fica mais fácil compreender o porquê de determinada política ter sido pensada e executada de tal maneira. Analisar estes alicerces além de possibilitar uma melhor compreensão do que não está aparente mais embasa a ação, pode nos levar a questionar estes fundamentos e conseqüentemente rever o formato da política. O conceito de diretrizes será retomado no terceiro capítulo.

Para Hofling (2001) as políticas sociais se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem feições diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo. Não é uma simples questão de abordagem: concepções metodológicas implicam pressupostos, conceitos, posturas teóricas, sistematizações intelectuais, proposições políticas, enfim, concepções de mundo e sociedade diferentes.

Assim, o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Com base nesta afirmação vários autores passam a examinar as implicações de três termos que melhor traduzem essas ações de governo: *polity*, *politics* e *policy*. A utilização da terminologia em inglês parece decorrer pelo fato de que a utilização de termos em português perderia em clareza e precisão.

Segundo Vaz (2007) a “*polity*” corresponde à estrutura paramétrica estável da política, que se supõe que seja a mais consensual possível entre os atores. A “*politics*” é o próprio jogo político. A “*policy*” diz respeito às próprias políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes.

Para Couto (2001) *polity*, *politics* e *policies* correspondem a diferentes níveis da vida estatal. O primeiro, à sua estrutura; o segundo ao seu funcionamento; e o terceiro, aos seus produtos. As decisões constitucionais dão forma à organização política propriamente dita (*polity*). É a estrutura constitucional do Estado, a *polity*, que define as condições do jogo político propriamente dito (a *politics*). A constituição compreende o conjunto de regras do jogo, mas não define em princípio os resultados do jogo, as decisões políticas tomadas (as *policies*).

As *policies*, decisões de caráter governamental, o formato das políticas públicas em si, embora estejam atreladas a fatores condicionantes (*polity* e *politics*), referem-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas, como bem coloca Frey (2000). Essa é a análise que nos interessa. Sem sombra de dúvida os “*policy makers*” ou “formuladores de políticas” podem fazer escolhas e essas, sem sombra de dúvida, são feitas a partir de um referencial que os norteiam. A esse pano de fundo “invisível” chamamos de diretrizes da política. Embora pouco discutida e analisada em políticas públicas, parece ser uma análise de extrema importância por ir à raiz das escolhas, aos elementos que influenciam a escolha da política X ou Y como mais apropriada.

No que diz respeito ao sistema de proteção social brasileiro, Medeiros (2001) afirma que é importante salientar que o surgimento e o desenvolvimento do *Welfare State* no Brasil tem características bastante próprias em comparação à maioria dos outros países. Ao fazer esta constatação, utiliza-se de uma definição bastante ampla de *Welfare State*, este “[...] entendido como a mobilização em larga escala do aparelho do Estado em uma sociedade

capitalista a fim de executar medidas orientadas ao bem-estar de sua população”.¹ (MEDEIROS, 2001, p. 6) Para o referido autor, além de ocorrer sob uma posição diferente na economia mundial, o processo de modernização brasileiro é marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrário-exportadora. O caráter redistributivo limitado do *Welfare State* brasileiro deve-se em grande parte ao seu surgimento a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político: regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia.

Em se referindo à compreensão das diretrizes das políticas sociais brasileiras é extremamente pertinente termos claro a conjuntura político-econômica internacional, bem como a notória influência das principais instituições financeiras internacionais, notadamente o FMI e o Banco Mundial, sobre os interesses nacionais. Partindo desse pressuposto, Lavinias e Varsano (1997) afirmam que no Brasil as políticas sociais tiveram sua trajetória em grande parte influenciada por mudanças econômicas e políticas ocorridas no plano internacional e pelos impactos reorganizadores dessas mudanças na ordem política interna. Para tais autores, tais influências e impactos ajudaram, ao invés de dificultar, a produzir uma experiência nacional que pode ser tipificada como um “sistema de bem-estar periférico”. Diferente das políticas sociais dos países capitalistas avançados, que nasceram livres da dependência econômica e do domínio colonialista, o sistema de bem-estar brasileiro sempre expressou as limitações decorrentes dessas injunções. Com base nestes inconvenientes percebe-se a existência de um sistema de proteção social deficitário, que não se apoiou firmemente nas pilstras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou, até hoje, uma rede de proteção aos estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema.

É importante se ter consciência que o formato de uma política pública normalmente está atrelado a um contexto propulsor e ao modelo de Estado vigente. Diante desta premissa, antes de buscarmos analisar as diretrizes de qualquer programa governamental atual, se faz indispensável buscarmos compreender os vários momentos do Estado brasileiro e a forma com que ele se posicionou no que diz respeito ao oferecimento de serviços ao longo da sua trajetória, bem como a relação Estado/sociedade nos vários momentos do Estado brasileiro.

Pereira, em sua tese de doutorado datada de 1987, a fim de tornar mais explícitas as peculiaridades da experiência brasileira no campo das políticas de satisfação de necessidades

¹ Uma discussão mais específica sobre a aplicação, no caso brasileiro, do instrumental teórico e conceitual geralmente criado para analisar sociedades desenvolvidas pode ser encontrada em Souza (1999).

básicas, para efeitos analíticos, dividiu-a em cinco períodos históricos e denominada em cada um deles, de acordo com o perfil de regulação política, econômica e social prevalecente. Embora se tenha consciência de que a passagem de um período a outro se dê de forma gradual, por facilidade didática será utilizada a divisão trazida por Pereira (2006).

1.1 O PERÍODO LAISSEFARIANO

Pereira (2006) caracteriza muito bem o período compreendido até 1930. Segundo ele a economia brasileira era agroexportadora e o sistema político caracterizado pela ausência de planejamento social. O Estado se demonstrou nesse período pouco atuante em relação ao papel de agente regulador da área social. O mercado – que atendia a preferências e demandas individuais, a iniciativa privada não mercantil – que dava respostas tópicas e informais aos reclamos da pobreza e a polícia – que controlava repressivamente a questão social emergente, eram os principais atores neste período. No que diz respeito à polícia, data dessa época a frase do então presidente da República Washington Luís, que se tornou famosa e emblemática do estilo brasileiro de dar respostas aos reclames sociais: “A questão social é questão de polícia”.

Para Barcellos (1983) as políticas sociais nesse período eram fragmentadas e emergenciais. Os conflitos entre capital e trabalho eram regulados por legislação esparsa e tratados basicamente por aparato policial. Questões de saúde pública eram tratadas pelas autoridades locais, não havendo por parte do governo central um programa de ação no sentido de atendê-las. A atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais. A educação era atendida por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico. A previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais, e a questão habitacional não era considerada objeto de política pública.

No tocante às políticas sociais as áreas que mereceram maior atenção foram o trabalho e a previdência, mas, mesmo assim, de forma limitada e precária. As demais áreas, como saúde, educação e habitação, tiveram um tratamento residual. Segundo Pereira (2006, p. 128), “percebe-se dessa forma que a ação do Estado perante as necessidades básicas limitava-se, nesse período, à reparações tópicas e emergenciais de problemas prementes ou à respostas morosas e fragmentadas à reivindicações sociais dos trabalhadores e de setores populacionais empobrecidos dos grandes centros urbanos”. Tinha-se, portanto, no período *laissefariano*, uma política social na qual nem um mínimo de renda como provisão ínfima, de estilo liberal, era contemplado (PEREIRA, 2006).

Para Medeiros (2001) as políticas surgidas no Brasil no início dos anos 1920 já constituíam um esboço da formação do *Welfare State* brasileiro embora para ele a função era atuar como instrumento de controle dos movimentos dos trabalhadores no país. Sua estratégia era antecipar algumas demandas e dessa forma restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras nas reivindicações sociais e limitar a capacidade de mobilização dos trabalhadores em geral.

1.2 O PERÍODO POPULISTA-DESENVOLVIMENTISTA

Podemos afirmar que é a partir de 1930 que se torna nítida a constituição de um *Welfare State* no Brasil, mesmo que limitado como já colocado anteriormente, e de profundo caráter conservador.

Para Couto (2006) o caráter populista² e desenvolvimentista³ são características políticas fundamentais que marcaram a trajetória sócio-histórica brasileira no período de 1930 a 1964 e são a síntese das heranças construídas desde o Brasil colônia. Essas características tiveram repercussões importantes na discussão sobre a questão dos direitos civis, políticos e sociais e se evidenciaram nas linhas-mestras que sustentaram os referidos governos.

O período que vai de 1930 a 1964 engloba vários sub-períodos e governos com diferentes características. No entanto, tanto para Pereira (2006) quanto para Couto (2006), de uma forma geral pode-se afirmar que do ponto de vista econômico a principal característica do período foi a passagem da economia agroexportadora para a urbano-industrial, exigindo um posicionamento diferente do Estado frente às demandas pela nova ordem produtiva e pelos trabalhadores. Esta mudança econômica não trouxe consigo avanços na área social.

Passaram a ser critérios de inclusão ou exclusão nos benefícios sociais a posição ocupacional e o rendimento auferido. Esses critérios colocaram somente os trabalhadores urbanos em posição de privilégio, pois sua vinculação ao mercado formal de trabalho era a garantia de inserção nas políticas sociais da época. As medidas regulatórias criaram um clima favorável ao deslocamento da base produtiva, incentivando a vinda dos trabalhadores rurais

² “Podem ser definidas como populistas as fórmulas políticas cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes.” (BOBBIO et al., 1992, p. 980)

³ Como desenvolvimentismo pode-se considerar a ideologia que mais diretamente influenciou a economia política brasileira. Herdeiro direto da corrente keynesiana que se opunha ao liberalismo neoclássico, esse ideário empolgou boa parte da intelectualidade latino-americana nos anos 40 e 50 e se constituiu na bandeira de luta de um conjunto heterogêneo das forças sociais favoráveis à industrialização e à consolidação de desenvolvimento capitalista nos países de ponta desse continente (MANTEGA, 1990).

para os centros urbanos, em busca de melhores condições de vida. Essa legislação, embora autoritária e controladora, constituiu-se em avanços das relações entre trabalhadores, empregadores e governos, pois até o momento percebia-se a inexistência de garantias. Todo esse aparato legal, que se dirigiu basicamente ao trabalhador urbano, foi referendado pela Constituição de 1934⁴, quando esta define o campo dos direitos assegurados ao povo brasileiro. Neste momento são regulamentados o trabalho feminino, o de menores, a jornada de trabalho, férias, demissões e assuntos relevantes a acidentes de trabalho (BARCELLOS, 1983; COUTO, 2006).

As políticas de saúde e educação foram centralizadas no Ministério dos Negócios de Educação e Saúde Pública, a previdência social foi estatizada, deixou de ser organizada por empresas e sim por categorias profissionais, e as contribuições previdenciárias passaram a ter participação paritária da União, o que simultaneamente desonerou o capital que diz respeito a gastos com seguros sociais, garantiu níveis mínimos de manutenção da força de trabalho e legitimou politicamente o Estado (BARCELLOS, 1983, p. 31).

Embora a questão social não fosse mais considerada uma questão de polícia como no período anterior, ela não foi alçada a ponto de ser equiparada com a atenção dispensada à área econômica. A política social brasileira desse período funcionava na maioria das vezes como uma espécie de “zona cinzenta”, onde se operavam barganhas populistas entre Estado e parcelas da sociedade (PEREIRA, 2006).

De 1930 a 1937 o Brasil foi governado por Getúlio Vargas, o qual assumiu o poder após o movimento denominado Revolução de 1930. Esta é apontada como consequência do rompimento do acordo oligárquico que vinha governando o Brasil até então. A regulamentação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social. Seguindo essa lógica seu primeiro ato foi criar, em 1930, o Ministério do Trabalho (CARONE, 1991).

Para Draibe (1993a), nesse sentido, o governo Vargas investiu na formulação de legislações que foram delineando uma política baseada na proposta de um Estado social autoritário que buscava sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista.

⁴ No campo dos direitos, a Constituição de 1934 referendou os direitos civis de acordo com o ideário liberal, que pode ser observado nos documentos, tratados e constituições de outros países. Indica a igualdade perante a lei, no entanto mantém grande parte da população afastada do usufruto dos direitos políticos e sociais. Assinala-se a proibição do voto aos analfabetos e mendigos, bem como a constituição de direitos sociais majoritariamente no campo do trabalho formal e urbano.

Essas características apontam a conformação inicial de um sistema de proteção social de tipo conservador, ou usando uma variante da tipologia de Titmuss⁵, um sistema meritocrático-particularista, com fortes marcas corporativas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios.

A Constituição de 1934 vigorou até 1937, quando Vargas, através de um ato de força, implantou um período ditatorial conhecido como Estado Novo. O golpe de Estado que gerou uma ditadura que durou até 1945 foi arquitetado em nome do necessário processo de modernização exigido pelo estágio do capitalismo brasileiro. Para realizar o projeto do Estado Novo, Vargas decretou uma nova Constituição. Os direitos enunciados na Constituição de 1937 diferem basicamente dos da 1934 pela possibilidade de intervenção direta do Estado no exercício dos direitos, controlando-os a partir do atual projeto econômico e social. Contraditoriamente, a Constituição manteve a maioria dos direitos enunciados em 1934, mas criou mecanismos para suspendê-los, ao serem considerados restritivos ao projeto do governo (COUTO, 2006).

A ditadura Vargas (1937-1945) voltou sua atenção para o controle da classe trabalhadora, utilizando como recurso a legislação social fortemente centrada no controle estatal. No que diz respeito às políticas sociais diminui-se a autonomia das unidades estaduais, concentrando no governo federal praticamente todo o poder decisório e administrativo. Uma das conseqüências dessa concentração foi o aumento do poder da burocracia nas decisões. Essa característica veio criar uma corporação no interior da máquina burocrática voltada para a defesa de seus interesses particulares que, posteriormente, veio a se tornar um dos traços marcantes do *Welfare State* brasileiro (COUTO, 2006; MEDEIROS, 2001).

Para Couto (2006, p. 103):

O perfil das políticas sociais do período de 1937 a 1945 foi marcado pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrática, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativa, criando

⁵ Titmuss, citado por Pereira (2006) discrimina três modelos contrastantes de políticas sociais, que podem ser descritos da seguinte maneira: o modelo residual, o modelo meritocrático e o modelo institucional-redistributivo. No modelo residual, o Estado só intervém quando os dois canais considerados naturais, a família e o mercado não conseguem atender as necessidades individuais. Segundo o modelo meritocrático, a satisfação das necessidades individuais está vinculada ao mérito e ao desempenho dos grupos protegidos. O modelo institucional-redistributivo é caracterizado por uma política universalista e igualitária, e as políticas de bem estar são percebidas como importantes instituições sociais.

um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora.

De forma sucinta, então, podemos afirmar que os marcos iniciais de constituição de um sistema de proteção social no Brasil situam-se no período compreendido entre 1930 e 1945 aproximadamente. Trata-se de um período marcado por grandes transformações socioeconômicas, pela passagem do modelo de desenvolvimento agro-exportador para o modelo urbano-industrial. Nesse mesmo contexto, ocorre também um profundo reordenamento no que diz respeito às funções do Estado Nacional, quando o Estado passa a assumir, mais extensivamente, a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo (DRAIBE, 1994).

O excessivo centralismo estatal e o uso de repressão para manter alinhados os movimentos reivindicatórios no Brasil começam a ser questionados a partir da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Ocorrem várias manifestações públicas exigindo a volta da democracia e do governo constitucional. O poder de Getúlio Vargas enfraqueceu-se e em 29 de outubro de 1945 o governo foi deposto por uma junta militar (COUTO, 2006).

Segundo Couto (2006), os governos que se sucederam de 1946 a 1964 tiveram uma orientação política com características democráticas e trabalhistas de orientação populista. Mantiveram o Estado de cunho liberal e priorizaram um trabalho voltado para a política de expansão da indústria e para políticas dirigidas às oportunidades educacionais.

O período que iniciou com o governo de Eurico Gaspar Dutra (1945-1950) criou as condições para o processo de redemocratização do Brasil. Nesse período, foi promulgada a Constituição de 1946, que, de orientação liberal, procurou restituir à sociedade civil sua iniciativa e aos cidadãos alguns direitos essenciais. A grande novidade da Constituição de 1946 refere-se ao fato de ela ter abolido os instrumentos que cerceavam as liberdades dos cidadãos, garantindo-se, no campo dos direitos sociais, a liberdade de associação sindical e inclusive o direito de greve (QUIRINO; MONTES, 1987).

Para Medeiros (2001, p.13):

O incentivo dos governos populistas à mobilização das massas urbanas em torno dos projetos da burguesia industrial permitiu uma organização e participação política do movimento sindical sem precedentes na história brasileira. Como consequência, foram introduzidas diversas modificações na legislação trabalhista que envolviam questões de organização sindical, direito a greve e tutela do trabalho. Além de buscarem atender a algumas

reivindicações sociais. A extensão dos benefícios criados por essa legislação, no entanto, era limitada. A previdência, por exemplo, limitava-se a uma fração bastante pequena da população.

Para Couto (2006) o governo de Eurico Gaspar Dutra, na lógica de manter a regulamentação e preocupado com a realidade social, estabeleceu como meta em 1948 a implantação do Plano Salte, planejando sua atuação nas áreas da saúde, alimentação, transporte e energia. Esse é o primeiro plano governamental que introduz a perspectiva de atendimentos à questão social nas preocupações do governo. Em relação aos trabalhadores, Dutra governou com insensibilidade aos apelos da classe trabalhadora, voltando as ações do governo para uma política repressiva às demandas do mesmo. Essa mesma política deu margem à vitória de Getúlio Vargas em 1951, que voltou ao poder, então, pela via da eleição direta. O programa de governo Vargas de 1951-1954 sustentou-se novamente na tentativa de controlar os trabalhadores por meio das políticas trabalhistas.

Após a morte de Vargas, Café Filho, vice-presidente, assumiu o poder em 1954. Em 1955 assume o governo eleito de Juscelino Kubitschek e João Goulart baseado em um projeto de nacionalismo desenvolvimentista. Propuseram-se a governar por meio de seu Plano de Metas, que definia a orientação político, econômica e social para o desenvolvimento do Brasil, pretendendo desenvolver 50 anos em cinco, lema de sua gestão (COUTO, 2006).

Os programas de políticas sociais previstos no Plano de Metas, embora apontem uma ruptura com o compromisso único com os trabalhadores urbanos, tiveram sua abrangência limitada e cerceada pelo objetivo primeiro do governo, a sua meta econômica. O fenômeno “questão social” parece não representar uma preocupação central para esse governo (VIEIRA, 1995).

Segundo Couto (2006), em meio às manifestações sociais, Juscelino transmitiu o poder a Jânio Quadros, eleito em 1960, com apoio da UDN e com promessas moralizantes de grande efeito popular. Tal governo durou apenas sete meses, quando sua renúncia criou uma crise institucional pelo veto dado pelos militares ao então vice-presidente João Goulart, candidato apoiado pelo PSD e pelo PTB. A vinculação com os sindicatos e a simpatia por projetos socialistas geraram movimentos para impedir a posse do vice-presidente. Uma proposta negociada pelo Congresso evitou o confronto militar. Assim, pela Emenda Constitucional nº4 foi instituído o Parlamentarismo como forma de retirar poderes de João Goulart. Esse sistema se sustentou até 1963, quando, através de um plebiscito, a população

brasileira optou majoritariamente pelo presidencialismo, e Goulart assumiu então o poder definitivamente.

O governo Goulart foi marcado por vários movimentos sociais. O governo buscava negociar com trabalhadores, buscava apoio da Igreja, dos estudantes e de parcela do Exército e anunciava reformas sociais para enfrentar as péssimas condições de vida do povo brasileiro (VIEIRA, 1995).

De 1954 a 1964 segundo Pereira (2006) o planejamento central passou a ser valorizado, no entanto os aspectos sociais continuaram marginais. Quando esses aspectos eram contemplados, ficavam sempre a serviço da rentabilidade econômica e do crescimento industrial como no governo de Juscelino Kubitschek, que por exemplo incluiu a educação no seu Plano de Metas com o objetivo de preparar recursos humanos para a indústria de bens de consumo duráveis.

A subordinação dos valores da equidade e da justiça social aos interesses da maximização econômica impediu que o envolvimento estatal na regulação e na provisão sociais viesse a significar ponderável mudança no padrão da política social herdado do período anterior (PEREIRA, 2006, p. 130).

Draibe (1989) caracteriza o período por avanços nos processos de centralização institucional e extensão de esquemas de proteção social à novos grupos sociais, no entanto, no que diz respeito a beneficiários, benefícios e instituições, há um padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado. Para Medeiros (2001) aspecto também importante eram os critérios de elegibilidade e provisão de benefícios. Uma parte significativa dos programas (em especial os que não possuíam caráter assistencialista) pressupunha a concessão de benefícios na medida da contribuição prévia para o sistema, tratando-se obviamente, de um mecanismo incapaz de romper a inércia das desigualdades.

As reformas pretendidas pelo então presidente eram indesejáveis para os partidos de cunho liberal, como a UDN, para as oligarquias rurais e para o Exército. Foram essas forças reunidas, apoiadas por forte movimento anticomunista da classe média brasileira, que deram sustentação ao golpe militar de 1964 e que conduziu o país a uma realidade bastante adversa na área dos direitos, sejam eles políticos, civis ou sociais (COUTO, 2006).

Os militares assumiram o poder no Brasil a partir do golpe de 1964, com a proposta de acabar com o período do governo populista, erradicar o fantasma do comunismo e transformar o Brasil em uma grande potência internacional, tendo como perfil ações de cunho burocrático e tecnicista (VIEIRA, 1995).

Fazendo um breve resumo das medidas de proteção social percebe-se que nas décadas de 30 e 40 foram grandes as conquistas trabalhistas como a instituição do salário mínimo, a criação de legislação trabalhista, dentre outros benefícios. Na década de 50, durante o Governo Vargas, registra-se ênfase no planejamento central com resgate da retórica nacionalista. Durante o governo Kubitschek a meta econômica e a retórica internacionalista se fazem presentes. Na década de 60 (até 1964), com os governos Quadros e Goulart, a estagnação econômica herdada do período anterior se apresenta com força. Apesar de curto, esse governo apresentou uma proposta mais progressista de política social e uma intenção deliberada de intervir nas bases de políticas e instituições estratégicas. Tamanha foi a inquietação conservadora (burguesia industrial e classe média) contra Goulart o que culminou no golpe militar de 1964 e a inauguração de um outro padrão político-administrativo (PEREIRA, 2006).

1.3 O PERÍODO TECNOCRÁTICO-MILITAR

Da mesma forma que o período anterior, o período que vai de 1964 a 1985, embora possa ser identificado com o autoritarismo e com o regime de exceção, compreende vários sub-períodos e governos. Frente a isso este período acaba se apresentando bastante heterogêneo.

Dentre as principais características verificadas no período, tanto Tavares e Assis (1985) quanto Vieira (1995), ressaltam uma nítida modificação no conteúdo do Estado. O mesmo deixa de ser uma organização eminentemente populista para tornar-se tecnocrática e centralizada. Busca erradicar o fantasma do comunismo e transformar o Brasil em uma grande potência internacional. Essa nova proposta é fundada em um “restrito pacto de dominação entre elites civis e militares, sob os aplausos das classes médias assustadas com o turbulento período anterior”(TAVARES; ASSIS, 1985, p. 11).

Segundo Habert (1996) e Pereira (2006), nesse período foram várias as reformas institucionais que acompanharam essa modificação resultando na reestruturação da máquina estatal, privilegiando o planejamento direto, a racionalização burocrática e a supremacia do saber técnico sobre a participação popular. A partir de 1967, definido o modelo econômico – que se revelou concentrador e excludente – e a direção política autoritária, explicitaram-se no país as seguintes tendências: menosprezo pelas massas, valorização do capital estrangeiro e a concepção de política social como uma decorrência do desenvolvimento econômico. Se, de

um lado, o país vivia uma realidade que atingia no âmago o exercício dos direitos civis e políticos, simultaneamente, na década de 70, o Brasil viveu o momento que foi conhecido como o do “milagre econômico”.

Para Martine (1989), somente após a tecnocracia ter registrado os êxitos do planejamento no “milagre econômico”, o modelo de política social do regime militar começou a ser delineado. Nele, o progresso social seria derivado do crescimento econômico. O modelo de crescimento adotado pressupunha a necessidade de se acumular renda para garantir as bases do crescimento. A redistribuição dessa renda ocorreria posteriormente, por efeito de *trickle down*⁶. Assim, a repressão a movimentos sociais reivindicatórios tornou-se um dos elementos da estratégia de desenvolvimento nacional. A concentração de renda, no entanto, tem custos sociais pesados. Para compensá-los e garantir a estabilidade política necessária ao crescimento econômico, o governo implementou uma série de políticas sociais de natureza assistencialista.

A consequência dessa orientação teve como produto a alta concentração de renda no Brasil. Essa pujança econômica mostrava seu reverso especialmente no que se referia às condições enfrentadas pelos trabalhadores brasileiros: o arrocho salarial, as péssimas condições de vida nas cidades, a alta mortalidade infantil, o analfabetismo, dentre outras (HABERT, 1996).

De acordo com Pereira (2006), outra característica importante dos programas sociais que passaram a ser desenvolvidos desde então era que tinham como objetivo prioritário atender aos interesses específicos da economia de empresa, embora integrassem a ação estatal. Ou seja, embora públicos na sua gestão, tais programas tiveram a sua execução privatizada. Para Martine (1989) este norte orientou as políticas sociais de modo a atender a certos interesses políticos e particulares e produziu ações ineficazes, ineficientes e regressivas.

Em relação às medidas de cunho social da época, pode-se afirmar que o período da ditadura foi pródigo em constituir um corpo institucional tecnocrático para responder às demandas sociais e do capital. Atuou setorialmente e expandiu o número de instituições. No entanto, de forma geral, o desenho das políticas sociais desse período revela a compreensão de como os direitos eram enfrentados, pois se as medidas eram tomadas visando a uma “política de controle” para manter a população sob a guarda dos instrumentos técnicos e

⁶ Célebre tese que supõe que o crescimento econômico gera efeitos benéficos para todas as camadas da população através do que se denomina de efeito “vazamento” do crescimento (MALUF, 2000).

burocráticos do governo, a compreensão dos direitos era de concessão a quem os governos entendiam ser merecedores (VIEIRA, 1995).

Para Pereira (2006), dada a fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania: durante os regimes autoritários e sob o governo de coalizões conservadoras. Por isso, relacionando o caso brasileiro com os modelos de Estados de Bem-Estar pensados por vários estudiosos a partir de Titmuss, temos um misto ou combinação de elementos presentes na classificação de Esping-Andersen⁷, trazida por Pereira (2006, p. 127) a saber:

Intervenções públicas típicas e seletivas – próprias dos modelos liberais; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos modelos conservadores; e ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – característicos dos regimes social-democratas. Tudo isso mesclado à práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país.

Só a partir de 1975 percebe-se, ao lado do crescimento relativo obtido na área econômica, uma inusitada preocupação com os mais pobres. No entanto, segundo ele, tal esforço, além de fazer parte de um projeto governamental mais amplo de elevar o Brasil à categoria de emergente, tinha um objetivo estratégico bem específico: reaproximar o Estado da sociedade, principalmente das massas, para manter os governantes de um regime em franco desgaste como “atores políticos viáveis”. Desse modo, ampliou-se o leque de benefícios da ação do Estado. Trata-se de uma nova estratégia social. Pela primeira vez ouve-se falar no desenvolvimento social com objetivo próprio e como resultado das articulações entre governo e sociedade (PEREIRA, 2006).

Além da questão das políticas sociais serem geridas enquanto estratégia social, de forma geral pode-se afirmar que o modelo de *Welfare State* dos governos militares acaba assumindo duas linhas bem definidas. A primeira, de caráter compensatório, constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico. Nesse sentido, foram elaboradas, por exemplo, as políticas de educação, que

⁷ ESPING-ANDERSEN, G. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, Polity Press, 1991.

buscavam atender às demandas por trabalhadores qualificados e aumentar a produtividade da mão-de-obra semi-qualificada.

Percebe-se, diante do que foi apresentado anteriormente, que o sistema de proteção social brasileiro avançou rumo a sua consolidação e expansão durante as décadas de 1970 e 1980, sob a orientação do autoritarismo da ditadura militar, fazendo com que a expansão dos programas e serviços sociais passasse a funcionar como compensação à repressão e ao arbítrio, aliada à grande demanda posta na conjuntura anterior. Ampliaram-se os programas sociais como uma espécie de compensação pela repressão aberta direcionada aos movimentos sociais e ao movimento sindical (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Segundo Couto (2006) pode-se demarcar que do ponto de vista dos direitos políticos, civis e sociais, os governos que se sucederam de 1964 a 1985 primaram por aniquilar os dois primeiros e por, novamente, acionar, de maneira restrita, medidas na área social, desenhando o perfil limitado e autoritário na concepção dos direitos sociais, onde os mesmos tinham a finalidade de assegurar a sustentação política do regime. A prosperidade prometida com o projeto de Estado militar-tecnocrático mostrou-se falaciosa, e os sacrifícios solicitados à população, tendo em vista um desenvolvimento que beneficiaria a todos, revelaram-se restritivas.

Para Draibe (1989) as diversas modificações ocorridas após a década de 1970 para a universalização do sistema reforçaram seu caráter meritocrático-particularista. O caráter redistributivo do sistema foi reduzido a um conjunto de programas assistenciais e com patamares mínimos muito reduzidos. Até as reformas ocorridas na década de 1980, o *Welfare State* brasileiro era caracterizado por “centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais” (DRAIBE, 1989, p. 15).

De acordo com Pereira (2006) entre 1980 e 1985, sob o governo de Figueiredo, presenciou-se uma forte desarticulação do esforço de desenvolvimento social ocorrido nos últimos três anos do governo Geisel. A diminuição dos gastos sociais, acompanhada de gradual redução da importância da política social no planejamento e na gestão estatal são um exemplo disso. Esse quadro provocou aumento do desemprego e da pobreza e queda real dos salários, assim como restrição da capacidade governamental de apresentar respostas políticas, por mínimas que fossem, às necessidades humanas básicas. Em compensação, graças à crescente mobilização da sociedade, se fizeram presentes alguns avanços civis e políticos importantes como a anistia em 1979, eleição para governadores em 1982, e ampla campanha

popular pelas “Diretas Já”, isto é, pelas eleições diretas para a Presidência da República. Todos esses avanços se fazem presentes dando origem a um novo momento histórico denominado de “Transição Democrática”.

Segundo Couto (2006) a ampliação dos setores “não merecedores”, aliada a fatores de ordem estruturais e conjunturais no âmbito das economias mundiais, levou ao descontentamento com o modelo de gestão governamental, onde vários movimentos da sociedade civil se reorganizaram pleiteando democracia. Esse processo é tratado na literatura especializada como de “abertura política”, que timidamente foi iniciada no governo Geisel (1974) e se efetivou com o processo da Constituinte Nacional.

1.4 O PERÍODO DE TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA LIBERAL

Para Pereira (2006) o período denominado de “Transição Democrática” ou “Nova República”, caracterizou-se, em primeiro lugar, por uma reorganização institucional caracterizada por um padrão administrativo e financeiro descentralizado mediante o qual seriam criados canais de participação social e política da população e, em segundo, por uma concepção de proteção social na qual tanto os direitos sociais quanto as políticas concretizadoras desses direitos receberam atenção especial. Data dessa época a inclusão, pela primeira vez na história política do país, da Assistência Social numa Constituição Federal, na condição de componente do Sistema de Seguridade Social e de direito de cidadania.

Foram vários os documentos que explicitaram a nova orientação institucional da época sob o primeiro governo civil do período – o de Sarney. Nesses documentos, o governo reconhecia a enorme “dívida social” que assolava o país, a fragilidade dos direitos sociais e se comprometia formalmente a fazer “tudo pelo social”, lema da sua administração. Embora ainda com ligações com representantes do regime militar e resquícios do velho estilo de fazer política, o que inibia a verdadeira democracia, foi nesse período que ocorreram, do ponto de vista formal-institucional, significativos avanços políticos e sociais. Estes conferiram à década de 80, ao lado do epíteto de “década perdida”, o de “década de redemocratização” (PEREIRA, 2006).

De acordo com Pereira (2006) graças à mobilização da sociedade, as políticas sociais tornaram-se centrais, nessa década, na agenda de reformas institucionais que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Para Pereira (2006, p. 152):

Nesta Constituição a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, não obstante antigos no estrangeiro, soaram, no Brasil como inovação semântica, conceitual e política. Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, dentre outros, passaram, de fato, a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país.

Sem sombra de dúvida foi, contudo, na Assistência Social que a Constituição Federal de 1988 mais se diferenciou das Constituições passadas, ao encampar um projeto de transformar em direito o que sempre fora tratado como favor e de reconhecer os “desamparados” como titulares ou sujeitos de direitos. Para tanto, rompeu com a prática assistencialista largamente utilizada como instrumento de barganha populista ou de patronagem política, herdada da era Vargas, bem como com o padrão eminentemente contributivo de proteção social (PEREIRA, 2006).

Como já apontado no início deste capítulo, existem diferentes níveis da vida estatal. Os aspectos legais, neste caso constitucionais (*polity*) determinam o conjunto de regras do jogo e nesse sentido é fácil perceber avanços significativos nesse período. No entanto, os resultados do jogo não dependem única e exclusivamente da *polity*. As *policies*, compreendidas enquanto decisões de caráter governamental, acabam se demonstrando indiscutivelmente como elementos de fundamental importância no que diz respeito aos resultados das políticas públicas de uma forma geral.

Pereira (2006) afirma que é importante salientar que foram várias as reações negativas à promulgação da Constituição Federal de 1988. A mesma foi rotulada pelas correntes conservadoras nacionais ora de inviável por “remar contra a corrente” neoliberal dominante, ora de inseqüente, por conter, nas palavras “de efeito” de Campos (1991)⁸, citado por Pereira (2006, p. 153), “propostas suecas com recursos moçambicanos”.

As mudanças promovidas no período entre 1985 e 1988 são denominadas por Fagnani (1997) de estratégia reformista, que se caracteriza pela crítica à centralização institucional e financeira do sistema. Segundo ele os diversos planos de ação governamental instituídos nesse período priorizam o resgate da “dívida social”, rejeitando a sujeição das políticas sociais às medidas de ajuste macroeconômico. Os principais impulsos reformistas do Executivo Federal, sobretudo no biênio 1985/1986, foram o reforço dos programas emergenciais no campo da suplementação alimentar, a incorporação da reforma agrária e do seguro-

⁸ Cf. “Survey Brazil”, **The Economist**, England, december, 7th 1991.

desemprego na agenda governamental e a instituição de grupos de trabalho e comissões setoriais. No Legislativo, a principal medida foi a conclusão de parte do processo constituinte com a promulgação da nova Constituição em outubro de 1988 que introduziu avanços formais, corrigindo iniquidades e ampliando direitos, especialmente no campo trabalhista e na seguridade social.

Chegada a década de 90, há controvérsia quanto aos resultados dos programas sociais brasileiros nesse período. Draibe (1998), por exemplo, sugere inovações nas políticas sociais brasileiras que são consideradas positivas nesse período. A descentralização das políticas, a articulação de fato entre os diversos programas, e a parceria entre governo e movimentos sociais, foram inovações que permitiram redução das práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistencialistas e continuidade dos programas. A introdução de critérios de delimitação territorial do público-alvo, aliados aos de renda, permitiram melhor focalização dos beneficiários. Essas transformações constituíram, para Draibe, uma mudança radical, para melhor, no perfil das políticas sociais brasileiras.

É ainda difícil avaliar em que medida incrementos organizacionais têm impacto efetivo nas políticas sociais no Brasil. Mudanças no processo de produção de bens e serviços sociais como, por exemplo, os de descentralização ou articulação institucional, podem ter pouco ou nenhum efeito real sobre as condições de vida da população. Diante disso é importante destacar o conceito de “constitucionalização simbólica” trazido por Neves (2007), onde segundo ele muitas vezes o que vemos é uma legislação normativamente ineficaz, sem que disso resultem apenas efeitos negativos, dentre os quais sobressai sua incapacidade de direção normativa das condutas. Os efeitos positivos dessa legislação seriam essencialmente políticos e não propriamente jurídicos. Segundo o autor não se deve interpretar a constitucionalização simbólica como um “jogo de soma zero”. Dela podem decorrer inúmeros avanços, estes efetivados no decorrer do tempo e muitos deles em decorrência da atuação de movimentos e organizações sociais envolvidos na concretização dos valores proclamados solenemente no texto constitucional.

Fagnani (1999) destaca que, apesar de possuir um discurso distributivista, o governo federal conduz, na segunda metade da década, as políticas sociais de forma incompatível com medidas de ajuste macroeconômico, fazendo que avanços na área social fossem minados por políticas econômicas. Cohn (2000) por sua vez, é cética em relação a mudanças no padrão de proteção social brasileiro. Acredita que aquilo que o governo brasileiro concebe como inovações e reformas setoriais ocorridas na segunda metade da década de 1990, se configuram

como um simples (porém grave) desmonte do modelo getulista da era desenvolvimentista, sem no entanto superar na sua essência o padrão tradicional de ação do poder instituído frente à questão da pobreza, ou mais precisamente, dos pobres.

Pelo que se pode notar o período compreendido entre 1985 e 1990 demonstra-se bastante avesso. Se de um lado são notados significativos avanços políticos e sociais, como a promulgação da Constituição de 1988, por outro lado percebe-se uma “contra-reforma conservadora” iniciada em 1987, ainda no governo Sarney, e reforçada, a partir de 1990, no governo Collor.

Segundo Pereira (2006) este foi o período da história da proteção social brasileira que mais enfaticamente incorporou as determinações externas de mudanças econômicas e políticas. Diante da intensificação mundial do processo de globalização da economia e da guinada para a direita das políticas sociais o Brasil tornou-se campo fértil para a disseminação da ideologia neoliberal. Antes de corte social-democrático (mesmo que ingênuo), agora o dito “Menor Estado, Melhor Estado”, acaba se fazendo presente no discurso e na prática política brasileira.

De acordo com Couto (2006) em pleno processo de efervescência da promulgação da Constituição de 1988 e das discussões críticas em torno de suas conquistas, o Brasil se tornou signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio das orientações contidas no Consenso de Washington⁹. No conjunto das orientações indicadas no Consenso, inspiradas pelo receituário teórico neoliberal, que teve a adoção em quase todos os países do mundo, na década de 1980, estão: a indicação para a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem a ser geridos pela iniciativa privada. Essas orientações opõem-se aos princípios dos direitos garantidos pela Constituição e pelas leis ordinárias subsequentes. Para o mesmo autor essa linha teórica coaduna-se com a herança oligárquica, patrimonialista e autoritária no que diz respeito à compreensão do papel do Estado brasileiro.

Pereira (2006) afirma que a princípio influenciadas pelo receituário do Consenso de Washington que, nos anos 80, impunha uma forte disciplina fiscal, controle da inflação e uma

⁹ Consenso de Washington pode ser compreendido enquanto um conjunto de medidas sistematizadas em novembro de 1989 por economistas do FMI, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, baseado num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento (JOHNSON, 2004).

drástica redução da presença do Estado na economia e na sociedade, entre outras coisas, as políticas neoliberais nos anos 90 mudaram de tática. Além da liberação e da desregulamentação como princípios básicos, propunham agora reformas estruturais, incluindo a reestruturação institucional. Várias foram as reformas que se fizeram necessárias para se conseguir tais objetivos como: estabilização da economia, liberalização do comércio, reforma tributária, privatização, a reforma trabalhista e a reforma previdenciária (PEREIRA, 2006).

Estudos revelam que se chega aos anos 90 com um sistema de proteção social marcado por superposições de objetivos, competências, clientelas-alvo, agências e mecanismos operadores; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais; insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controle e acompanhamento de programas (DRAIBE et al., 1995). Este contexto marca uma era na qual o Estado brasileiro passa a orientar sua atuação pelos parâmetros do projeto neoliberal que tem como premissa básica “Menos Estado, Melhor Estado” e cujo objetivo principal é inserir o país na competitividade da economia mundial globalizada, embora se saiba que o que vem ocorrendo é uma inserção seletiva e subordinada. Nesse sentido, a chamada reforma do Estado brasileiro passou a lhe atribuir profundas transformações no seu perfil e no seu formato, assumindo como principal função a de Estado ajustador da economia nacional à economia internacional (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004). Compreender melhor o funcionamento desta lógica é o que se pretende no item seguinte.

1.5 A CONCEPÇÃO NEOLIBERAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

A expressão neoliberalismo é uma das mais utilizadas contemporaneamente. Seu significado varia de acordo com quem a profere e, por isso, possui várias definições, embora existam elementos comuns em todas as tentativas de esclarecimento deste conceito. Algumas características são amplamente conhecidas como: predomínio do mercado, privatização, corte dos gastos públicos, política repressiva, entre outras. Para melhor compreender o significado desta terminologia se faz indispensável resgatar sua origem histórica.

O neoliberalismo é uma adaptação e atualização do liberalismo clássico às novas condições sociais e históricas. Sucintamente podemos afirmar que o liberalismo clássico é uma ideologia ou corrente do pensamento político surgida no século XVII e que sustenta como princípio fundamental que, no contexto da relação do indivíduo com o Estado, a

liberdade do indivíduo é o bem supremo. Defende a maximização da liberdade individual, só alcançada pela minimização do Estado. Didaticamente podemos dividi-lo em liberalismo político e liberalismo econômico, mesmo tendo claro que essa divisão é uma falácia e que os mesmos princípios que garantem a liberdade política garantem a liberdade econômica. De qualquer forma, pode-se afirmar que na esfera política defende que o Estado não deve interferir na vida privada dos indivíduos.¹⁰

Segundo Anderson (1995) o neoliberalismo é um fenômeno distinto do liberalismo clássico. Nasce logo depois da 2ª Guerra Mundial, na Europa e na América do Norte. Foi, segundo o autor, uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar.¹¹ O texto de origem é “O caminho da servidão”, de Friedrich Hayek, escrito em 1944. Hayek e seus companheiros argumentavam que o igualitarismo promovido pelo Estado de Bem-estar Social destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos.

As teses neoliberais, absorvendo o movimento e as transformações da história do capitalismo, retomam as teses clássicas do liberalismo e resumem na conhecida expressão “menos Estado e mais mercado” sua concepção de Estado e de governo. Voltadas fundamentalmente para a crítica às teses de Keynes (1883-1946), que inspiraram o Estado de Bem-estar Social, defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado. Estas idéias ganharam força e visibilidade com a grande crise do capitalismo na década de 1970, apresentadas como possíveis saídas para as mesmas.

Para Moraes (2002) em outros termos, as narrativas neoliberais pretenderam, e em certa medida conseguiram, oferecer explicação palatável para os problemas derivados das políticas sociais ou do Estado de Bem-Estar Social. Nessa estória, três *scripts* correm em paralelo, conectando-se em circunstâncias apropriadas:

¹⁰ O fundador do liberalismo político é John Locke, em seu livro “Segundo tratado sobre o governo civil”, de 1689. Na economia prega que o Estado não deve interferir no mercado. Na lei da oferta e da procura o mercado se auto-regula, atingindo o equilíbrio. Adam Smith é um dos pioneiros do liberalismo econômico e sua principal obra é “A riqueza das nações”, de 1776.

¹¹ O chamado Estado de Bem-estar Social, keynesiano ou intervencionista parte de princípios e práticas bastante distintas do liberalismo e do neoliberalismo. Se fundamenta no intervencionismo estatal, tanto na vida econômica quanto nas políticas sociais. Trata-se de uma filosofia política que vê o mercado como gerador de muitos efeitos problemáticos. O Estado tem a obrigação de oferecer bens públicos que os mercados não podem suprir, ou só o podem fazer de forma fragmentada. Uma forte presença na economia e também em outros setores da sociedade também é vista como normal e desejável, uma vez que, numa sociedade democrática, o poder público representa a vontade coletiva.

- Os custos crescentes (e tendencialmente insuportáveis) das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos (inflação, endividamento);
- Os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamento de indivíduos, grupos sociais e empresas;
- Os resultados desastrosos, sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas, da maquinaria política exigida pela implementação desses programas (MORAES, 2002, p. 2).

Em 1979, na Inglaterra, Thatcher é eleita e temos o primeiro governo empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois Reagan chega à presidência dos Estados Unidos, em 1982 Kohl passa a governar a Alemanha e em 1983 Schluter assume o poder na Dinamarca. Consta-se nesse momento a prevalência da ideologia neoliberal nestes países do capitalismo avançado. O que fizeram, na prática, os governos neoliberais neste período? Anderson (1995) afirma que o modelo inglês foi, ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais puro. Percebeu-se a contratação da emissão monetária, elevaram-se as taxas de juros, baixaram-se drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram-se controles sobre os fluxos financeiros, criaram-se níveis de desemprego massivos, greves foram enfrentadas com determinação, impôs-se uma nova legislação anti-sindical e cortaram-se gastos sociais. Além dessas medidas, se lançaram num amplo programa de privatizações, começando por habitação pública e avançando em setores anteriormente considerados estratégicos, em indústrias básicas como aço, eletricidade, petróleo, gás e até água.

Mas afinal, quais foram os resultados do neoliberalismo nos anos 80 no mundo capitalista avançado? A prioridade mais imediata era deter a grande inflação dos anos 70. Neste aspecto segundo Anderson (1995) seu êxito foi inegável e a taxa de lucros das indústrias também aumentou comparado à década anterior. Constatou-se também crescimento das taxas de desemprego, concebido como um mecanismo natural e necessário de qualquer economia de mercado eficiente, assim como o grau de desigualdade aumentou significativamente (outro objetivo importante para o neoliberalismo). Todas estas medidas haviam sido concebidas como meios para alcançar um fim histórico, a “reanimação” do capitalismo avançado mundial. Neste aspecto, entretanto, os resultados foram bastante decepcionantes.

No Brasil, não diferente dos outros países, a repercussão da ofensiva neoliberal teve início muito influenciada pelo Consenso de Washington. Entre 1990 e 1992 tem-se o que a imprensa brasileira chamou de “era Collor”, no qual percebeu-se uma discrepância muito grande entre a sua proposta eleitoral e a sua prática governamental. O discurso eleitoral

afinava-se comum projeto de Estado social-democrata, mas suas iniciativas foram implementadas na esteira do projeto neoliberal. No campo social foram vários os inconvenientes entre eles o resgate do assistencialismo, do clientelismo e populismo; oposição sistemática à consumação dos novos direitos constitucionais; diminuição drástica do número de funcionários induzida por uma pretensa reforma do Estado; rejeição explícita do padrão de seguridade social previsto na Constituição Federal de 1988; seletivização e focalização das políticas sociais entre outros (COUTO, 2006; PEREIRA, 2006).

Com o *impeachment* de Collor, em 1993, o então vice-presidente Itamar Franco assume. Diante do descalabro governamental deixado pelo seu antecessor, entre eles, a destruição do sistema de proteção social construído desde os anos 30, somado à falta de um consistente projeto político, tal governo pouco teve a contribuir para a melhoria das condições sociais da nação (PEREIRA, 2006).

Findo o governo Itamar Franco, foi eleito o presidente da República, para o período de 1995-1999, Fernando Henrique Cardoso (FHC), o qual teve como principal bandeira de sua campanha política a continuidade da estabilidade macro-econômica, iniciada sob seu comando no governo anterior, e reformas na Constituição Federal vigente. Além disso, tinha como metas declaradas a consolidação da democracia e a superação da era Vargas, ou do nacional-desenvolvimentismo, a seu ver eivada de forte intervencionismo estatal. Para tanto, preservou e deu novo impulso no reformismo liberal desencadeado no governo Collor, mas sem abrir mão do seu principal símbolo de prestígio adquirido antes mesmo de sua eleição: a estabilização da moeda (PEREIRA, 2006).

Para Pereira (2006) durante o seu primeiro mandato FHC deu mostras de que abraçou (embora negasse) o ideário neoliberal no que este tinha de mais ortodoxo ou fundamentalista, elegendo como principais alvos de governo a redução da participação do Estado nas atividades econômicas e a desregulação do mercado.

Por essa perspectiva, o Estado não mais teria funções empresariais, cedendo lugar ao mercado, nem assumiria o papel de provedor social, dando vez à iniciativa privada mercantil e não mercantil. Ademais, o país deveria abrir-se ao capital estrangeiro, integrando-se ao sistema econômico mundial (PEREIRA, 2006, p. 167).

Pereira (2006), parafraseando Sallum Jr. (1991), bem como Couto (2001), afirmam que é importante salientar que tais posturas chocavam-se evidentemente com os preceitos constitucionais, que não liberavam o Estado de seu papel regulador e provedor, o que não

dificultou que fossem aprovados no Congresso Nacional, por exemplo, vários projetos de reforma da Constituição.

Estavam postas, assim, as vigas mestras de um projeto político, de orientação radicalmente neoliberal, que iria caracterizar um novo estilo de gestão pública no país. Fazem parte desta política o desmonte de direitos sociais sacramentados pela legislação trabalhista, o desmoronamento do patrimônio público por meio de um amplo processo de privatizações e a retirada do apoio estatal a importantes setores produtivos como a agricultura (MERCADANTE, 2000).

Para não dizer que a área social ficou totalmente à margem das atenções governamentais, cabe mencionar o Programa Comunidade Solidária, criado no dia da primeira posse do presidente FHC como estratégia de combate à pobreza. Para Pereira (2006) ironicamente, o Comunidade Solidária acabou por reeditar ações assistencialistas e, pior, desconsiderando determinações constitucionais. No seu segundo governo admitiu que a miséria era motivo de vergonha e indignação embora muito pouco coisa mudou. O agravamento do desemprego e da pobreza é a melhor ilustração dessa inércia governamental. Segundo Pereira (2006, p. 178) “trata-se, evidentemente, de um governo anti-social, que, ao aderir à ala mais fundamentalista do neoliberalismo, não se preocupou sequer em garantir o mínimo de proteção social, admitido até mesmo por Hayek (o pai do neoliberalismo ortodoxo), em casos de pobreza crítica.” .

Para Couto (2006) os governos Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso construíram um projeto político alicerçado, salvaguardadas suas particularidades, na centralização da estabilidade econômica e no desejo de reformar a Constituição de 1988, considerada um peso para a nação e um entrave ao projeto de crescimento.

Se atendo aos princípios que norteiam o ideário neoliberal, Hayek, um dos primeiros e mais importantes formuladores e articuladores do movimento neoliberal, em “O caminho da Servidão”, texto referência do neoliberalismo, sustenta que uma política de liberdade para o indivíduo é a única política que de fato conduz ao progresso:

[...] o respeito pelo homem individual na qualidade de homem, isto é, a aceitação de seus gostos e opiniões como sendo supremos dentro de sua esfera, por mais estritamente que isto se possa circunscrever, e a convicção de que é desejável o desenvolvimento dos dotes e inclinações individuais por parte de cada um (1977, p. 35).

Assim, ressaltando os fundamentos do individualismo, os neoliberais defendem a iniciativa individual como base da atividade econômica, justificando o mercado como regulador da riqueza e da renda. Friedman, especialmente em “Capitalismo e Liberdade”, focaliza o capitalismo competitivo – organizado através de empresas privadas, em regime de livre mercado – como um sistema que exercita a liberdade econômica. Atribui ao Estado o papel de promotor de condições positivas à competitividade individual e aos contratos privados, chamando atenção para os riscos decorrentes da intervenção estatal nas esferas da vida em sociedade:

[...] só há dois meios de coordenar as atividades de milhões. Um é a direção central, utilizando a coerção – a técnica do Exército e do Estado totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica de mercado (1977, p. 87).

Segundo Hofling (2001) para os neoliberais as políticas (públicas) sociais – ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista – são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade. A intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer esse equilíbrio. Uma vez mais, o livre mercado é apontado pelos neoliberais como o grande equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade. Nesse imaginário, o mercado é a matriz da riqueza, da eficiência e da justiça.

Para Oliveira (2003), na medida em que o mercado é considerado o canal mais adequado para a alocação de recursos, o Estado pode reduzir seu tamanho, funções e competências. Advoga-se, dessa forma, a redução de seu papel no campo das políticas de bem-estar social, pois estas constituiriam uma ameaça às liberdades individuais, inibiriam a concorrência privada e ampliariam inadequadamente os controles da burocracia. A ação do Estado na área social deve ater-se, desse modo, a programas básicos de educação, de saúde e assistenciais de auxílio à pobreza – se necessário, e de modo complementar à filantropia privada. É sob esses argumentos que se reduz o grau de universalização dos programas sociais e se dilui a noção de direitos aos serviços sociais. Em contrapartida, acentuam-se as características focalistas e seletivas que historicamente têm marcado as políticas de corte socioassistencial.

A intervenção da autoridade pública sobre as iniciativas privadas é vista, primordialmente, como intrusão indevida, no máximo tolerada. Dela só podem resultar distorções. Quando o Estado intervém sobre os criativos empreendedores, para supostamente preservar o bem público (as regulações legais) ou sustentar suas atividades (a taxação), inibe aquilo que é mola propulsora do progresso e afeta a competitividade dos agentes.

Moraes (2002) afirma que segundo este ideário o Estado também distorce o belo mundo dos mercados ao proteger os direitos do trabalho – nas suas condições ou na sua remuneração – ou ainda quando cria instituições que “desmercadorizam” parte dos elementos necessários à sobrevivência da escravaria assalariada (educação, saúde, previdência, assistência social, etc). Desse modo, além de pressionar os bolsos dos ricos (que assim se vêem impedidos de investir), gera “desincentivos” ao trabalho, induzindo ao comportamento preguiçoso ou aproveitador “encostado”. No fabulário liberal, o cidadão divide-se em contribuinte suado, esfolado para pagar taxas escorchantes; por outro, aproveitador, sempre à espreita de um *free lunch*, comportando-se, afinal, como o malandro de Noel Rosa, para quem “mais vale almoçar na casa de um parente do que trabalhar para ganhar o insuficiente”.

Constitui um grande mérito literário da chamada “Nova Direita” ter conseguido conectar todos esses elementos ideológicos em um discurso razoavelmente persuasivo. Assim, conseguiu ir além da denúncia econômica ou fiscal das políticas sociais, o que arriscaria preservá-las como “coisas boas, mas impossíveis de sustentar”. Com o enfoque da “Nova Direita”, elas aparecem, mais e melhor, como sintomas da decadência civilizacional e, simultânea e paradoxalmente, como indutoras da decadência. Como algo intrinsecamente mau e que não se deve sustentar, mesmo quando possível fazê-lo (MORAES, 2002).

Para Moraes (2002) é importante notarmos que as reformas neoliberais não visam apenas acertar balanços e cortar custos – garantindo o sagrado superávit primário, imprescindível à remuneração dos juros da dívida (interna e externa). Trata-se de mudar a agenda do país. De modificar drasticamente os temas e valores compartilhados, de modo que se enquadrem as eventuais alternativas no terreno pejorativo do impensável. E de alterar em profundidade os espaços e processos em que se faz política, isto, em que se fazem escolhas relevantes.

Boito Jr. (1999) defende ser impossível analisar as chamadas “políticas públicas” separadamente da política econômica. Para ele a pobreza não é um dado natural com o qual se deparam os governos neoliberais; ela é produzida pela própria política econômica neoliberal que reduz o emprego e os salários e reconcentra renda. Mas, será que seria correto afirmar,

como sugerem alguns ideólogos do neoliberalismo, que as medidas de política social estariam “compensando” tais efeitos? Para o mesmo autor a resposta é negativa. A política social neoliberal aprofundou as más condições da saúde, educação, moradia etc., porque reduziu os gastos do Estado, que já eram pequenos, em todas essas áreas e também por que se orienta por uma concepção antipopular¹² de política social.

No que diz respeito ao montante dos gastos sociais, Boito Jr. (1999) trás os dados sistematizados por Sainz e Calcagno¹³ para a década de 1980. Nos países latino-americanos que já se encontraram sob o governo neoliberal, segundo eles, a regra foi uma só: redução dos gastos sociais e aumento dos gastos financeiros. O aumento exponencial dos gastos financeiros evidencia para os referidos autores o caráter ideológico do discurso sobre a “falência do Estado” e sobre a “falta de verbas” – um objetivo político prioritário da política econômica neoliberal é atender aos interesses do capital financeiro, o que é feito graças ao arrocho das verbas sociais.

Draibe (1989; 1995; 1998), uma vez que se dispensa de examinar os resultados empíricos da política social implantada pelos governos neoliberais, apresenta, a título de argumento, algumas conjecturas. Desenvolve um raciocínio bastante detalhado, evidenciando a descentralização da prestação de serviços (transferência de atribuições do governo federal para governos estaduais e municipais), a desconcentração participativa (delegação pelo poder de Estado de atribuições da política social a entidades civis filantrópicas, a empresas e a associações não-governamentais de diversos tipos) e a focalização dos serviços públicos (saúde, educação, saneamento e outros) na população de baixa renda, propostas essas elaboradas e induzidas por agências internacionais como o Banco Mundial e o FMI. Pode-se incluir além das inovações elencadas, a privatização dos bens e serviços públicos.

A descentralização poderia aumentar a eficiência do gasto público, aproximando a gestão da verba da população à qual ela se dirige. No entanto, o que se percebe é que a descentralização é apenas descentralização dos encargos. A pretexto de aproximar a gestão da verba da população usuária, ela transfere encargos do Executivo federal para os Executivos estaduais e municipais, mas mantém centralizado na Presidência da República, como é típico do presidencialismo autoritário latino-americano, o poder de decidir sobre a política

¹² No campo da política prática para Boito Jr. (1999) a concepção neoliberal de política social pode ser considerada antipopular por estar atrelada a princípios como descentralização, desconcentração participativa e focalização e que examinada sua aplicação no Brasil e na América Latina, tem desobrigado o Estado de oferecer os serviços públicos e aumentado as desigualdade sociais.

¹³ SAINZ, P.; CALCAGNO, A. Em busca de otra modalidad de desarrollo. **Revista de la Cepal**, n. 48, dez. 1992.

econômica e social. Trata-se de um expediente político que, ao transferir apenas os encargos, oculta a responsabilidade direta ou indireta do Executivo federal pela pauperização dos serviços e da política social, e propicia, ao mesmo tempo, a fragmentação do sindicalismo do setor público e dos movimentos dos usuários, que têm sido dois obstáculos importantes ao avanço do neoliberalismo. A descentralização dos encargos fornece a cobertura política de que necessita o Executivo federal para prosseguir sua política de redução dos gastos sociais e pauperização dos serviços públicos para aumentar a remuneração do capital financeiro (ARRETCHE, 2004; BOITO JR., 1999).

A desconcentração participativa, envolvendo mutirões, organizações não-governamentais (ONGS), ajuda vicinal e o mecenato de grandes empresas, poderia desburocratizar as políticas públicas. Boito Jr. (1999) afirma que o que se vê é que a participação de ONGS e associações filantrópicas na aplicação da política social tem desprofissionalizado e desinstitucionalizado os serviços sociais tornando-os precários e incertos, oferecidos mais como filantropia pública que estigmatiza a população usuária do que como direitos sociais. Montañó (2007), da mesma forma, faz um estudo crítico sobre o chamado “terceiro setor”, onde afirma que este movimento nada mais é do que a camuflagem da desresponsabilização do Estado e a auto-responsabilização dos sujeitos pelas respostas a suas próprias necessidades.

Para Johnson (2004) esta nova forma de gerir o Estado que convoca a sociedade civil a participar e ser parceira nas políticas sociais pode se transformar em uma verdadeira cilada. Podemos nos tornar cúmplices na defesa da crise fiscal do Estado, aceitando a diminuição dos recursos nas mais variadas áreas e propiciando a mercantilização da política social.

Quanto à focalização dos gastos públicos, a idéia é substituir o universalismo do Estado de bem-estar pela orientação particularista de concentrar os gastos públicos na população de baixa renda, aumentando, segundo se diz, o efeito distributivo dos gastos sociais. Seria preciso, nesse caso, abandonar a política do Estado de bem-estar, que teria sido a política de “dar tudo a todos”, e adotar a de “dar mais a quem tem menos”. Boito Jr. (1999) afirma que já no nível do enunciado a idéia neoliberal de focalização revela-se pelo seu duplo significado (“dar pouco a quem tem pouco”) e pela sua aplicação restrita à esfera da distribuição dos serviços, uma proposta de mitigar a pobreza com recursos retirados dos próprios trabalhadores, e não uma proposta de distribuição de renda que visaria erradicar a pobreza. Tudo bem considerado, e se quisermos manter o estilo não muito adequado das fórmulas rápidas, diríamos que o princípio neoliberal da focalização não significa, ao

contrário do que pretendem os ideólogos, “dar mais a quem tem menos”, mas sim, “devolver pouco àqueles de quem os governos neoliberais tiram mais”.

A focalização tem duplo significado. Para os neoliberais, focalizar os gastos públicos significa dirigi-los, ao menos em tese, para a população de baixa renda, mas, ao mesmo tempo, concentrá-los num piso mínimo e reduzindo seus serviços. Esse último aspecto, geralmente relegado a um plano secundário no discurso neoliberal, é muito importante. Boito Jr. (1999, p. 80) exemplifica:

Por exemplo, no caso da atual política educacional brasileira, a orientação é concentrar os gastos na educação básica – o que exclui, convém lembrar, a educação pré-escolar – e não compreende tampouco a segunda parte do ciclo de oito anos do primeiro grau. Não se trata, portanto, de tomar medidas, como a ampliação da rede de universidades e de colégios públicos, que poderiam permitir à população de baixa renda ter acesso ao conjunto do sistema escolar. Essa população, segundo o postulado neoliberal, deve, ao contrário, contentar-se em permanecer na base da pirâmide escolar.

Raciocínio similar aplica-se à previdência e à saúde – apenas pensões mínimas e tão somente serviços médicos elementares e baratos deveriam ser fornecidos pelo sistema público à população de baixa renda.

Sempre presente no ideário neoliberal, a privatização exige o deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo e não lucrativos, no caso, associações filantrópicas e organizações comunitárias, ou novas formas de organizações não-governamentais. Dentre os vários mecanismos que contribuem para processar a privatização dos serviços públicos, Draibe (1993b) registra a transferência (venda) de estabelecimentos públicos para a propriedade privada, o encerramento de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas, o financiamento público do consumo de serviços privados (tíquetes e vales-alimentação, por exemplo, com pagamento direto aos provedores privados), e a permissão da entrada de firmas privadas em setores antes monopolizados pelo governo.

São inúmeras as características de políticas sociais de cunho neoliberal. No que diz respeito à disciplina fiscal, relacionada com a priorização dos gastos públicos, Johnson (2004) afirma que no Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal é responsável por estipular limites para o gasto público, inclusive estabelecendo padrões de gasto em áreas como saúde e educação. Em termos gerais, para o referido autor, essa política é bastante danosa por buscar reservas

para cumprimento de metas combinadas com organismos financeiros internacionais como superávit primário e pagamento de juros e serviços das dívidas internas e externas.

Outro aspecto interessante a ser levantado é que os neoliberais discutem o perfil da distribuição dos serviços, mas silenciam sobre seu financiamento. Para Boito Jr. (1999) nos países latino-americanos a estrutura tributária é fortemente regressiva, o que significa dizer que o financiamento dos serviços públicos recai, principalmente, sobre os trabalhadores, inclusive sobre os trabalhadores de baixa renda. Ora, os neoliberais pleiteiam a focalização da oferta dos serviços públicos mínimos e reduzidos na população de baixa renda, mas não dizem nada sobre a necessidade, para que haja redistribuição efetiva, da focalização da cobrança de impostos que financiam tais serviços na minoria de renda elevada – não dizem nada sobre a necessidade de “tirar mais de quem tem mais”. Para o autor é compreensível que se calem, pois sua política tem agravado o caráter regressivo do sistema tributário latino-americano.

Na verdade, em suma, no plano da doutrina, todas essas propostas procuram responder desde uma perspectiva neoliberal a problemas colocados pelo próprio neoliberalismo na sua luta contra os direitos sociais. A descentralização, a desconcentração participativa, a focalização dos gastos públicos e a privatização, apresentam o “Estado mínimo” neoliberal como a solução para um problema específico que os ideólogos do neoliberalismo vêem nos direitos sociais e nos serviços públicos (BOITO JR., 1999).

Como bem coloca Oliveira (2003) é nesse sentido que entram em conflito propostas de cunho universalizante, como aquelas inseridas na Constituição Federal de 1988 e que defendem o acesso do cidadão a direitos no campo da educação, saúde, habitação, previdência e Assistência Social, e princípios de cunho neoliberal que apontam para a seletividade e a focalização da intervenção pública sobre os segmentos mais necessitados da população e para a privatização e ruptura do caráter gratuito desses programas às camadas mais favorecidas dessa população. Em outras palavras, contrapõem-se o ideal de cidadania plena, que busca a erradicação da pobreza, e a lógica da cidadania invertida, que pretende apenas manter o controle sobre os níveis de pobreza. Em consequência privilegiam-se programas de natureza emergencial, destinados a atender “grupos de risco” que poderiam ameaçar a ordem social.

Zimmerman e Silva (2006) acreditam que na atualidade os neoliberais até reconhecem a necessidade da prestação de auxílio aos mais pobres, necessitados e incapacitados para o trabalho, mas se recusam a aceitar a instituição de mecanismos que garantam a efetivação de políticas sociais enquanto um direito humano. Para eles, diante disso, a idéia central nas

políticas de cunho neoliberal é o fortalecimento da mercantilização dos serviços sociais, sob o argumento de que as políticas sociais causam distorções nas regras do livre funcionamento do mercado. Nessa perspectiva, as políticas sociais seriam causadoras de preguiça e/ou falta de iniciativa e a melhor forma de estimular o bom funcionamento da sociedade seria a mercantilização, isto é, as pessoas devem pagar pelos serviços para que estes sejam de fato “valorizados”. Ou seja, o mercado e não o Estado é visto como o espaço apropriado para a efetivação dos serviços sociais e a intervenção do Estado somente deve ocorrer em última instância.

Seguindo essa lógica, os que não podem pagar pelos serviços devem antes de tudo comprovar a inexistência de meios financeiros próprios para ter acesso a tais serviços. Por isso, as políticas sociais neoliberais caracterizam-se pelo alto grau de seletividade, com a exigência de comprovação da pobreza, ou melhor, de atestados de pobreza, sem contar que os benefícios devem ser bastante reduzidos, garantindo assim estímulo ao trabalho. Em se tratando de Brasil, adotou-se o método da atuação “focalizada” para atender aos comprovadamente pobres, os quais devem ser obrigatoriamente “cadastrados” e “identificados” enquanto pobres. A atuação “focalizada” e “emergencial” não reconhece as políticas sociais como um direito, pois as mesmas são desenhadas e formuladas para apresentar um caráter provisório e passageiro. Esse tipo de proposta tem o apoio intelectual de vários organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial¹⁴.

Os neoliberais propagam idéias e obstáculos culturais para dificultar a aceitação das políticas sociais enquanto um direito humano. Um exemplo disso para o referido autor são as atuais discussões acerca do Programa Bolsa Família. Esse programa é visto por parte do senso comum, das elites e da mídia brasileira como responsável por acomodação, dependência, preguiça e/ou falta de iniciativa. Em outras palavras, os argumentos apresentados revelam a clássica desconfiança e o preconceito dos setores mais privilegiados da sociedade brasileira em relação aos pobres. Seguindo essa lógica, os pobres “usariam” o Estado para seus fins pessoais (ZIMMERMAN; SILVA, 2006).

Argumentando na mesma linha, Demo (1997), destaca que preferir direitos sociais ao emprego resultaria em um sistema parasitário, uma exclusão do mercado, haja vista que fora do mercado não há salvação. Da mesma forma, Ivo (2004) ressalta que a dimensão do trabalho deve ser entendida como uma forma concreta de reprodução e inserção social, sem

¹⁴ Para melhor compreender a influência das principais instituições financeiras internacionais e seus impactos na concepção das políticas sociais, ver Chossudovsky (1999).

haver uma distinção da relação entre proteção social e emprego. Entretanto, para Martins (2002), os argumentos acima expostos não propõem nada de novo, mas apenas a extensão do velho, dos mecanismos de reprodução das relações sociais. Para ele, a proposta de inserção no mercado de trabalho como única forma de inclusão social significa a volta da mercantilização das relações sociais, ou seja, a exploração do trabalhador pelos patrões.

Bobbio (1988) expõe a fórmula do “Estado mínimo e forte”. O referido autor reflete o papel contemporâneo do Estado neoliberal, que objetiva interferir o menos possível no mercado e nas políticas sociais e, ao mesmo tempo, quer ser um Estado forte, repressivo, já que este novo estágio do capitalismo é marcado pelo aumento da pobreza, desigualdade, violência, criminalidade e conflitos sociais. Por essa razão, não há como definir o neoliberalismo somente a partir das ideologias neoliberais, pois faz parte de um conjunto de mudanças sociais, integrante do novo regime de acumulação. Desta forma, não é uma expressão de determinadas concepções e dogmas, oriundas de alguma ideologia que se aplica na realidade, mas sim uma necessidade deste novo regime e que se manifesta de forma diferente em situações diversas, tendo como eixo fundamental (apesar da diversidade) a desregulamentação, subsídio ao capital monopolista, diminuição dos gastos estatais e intensificação da política repressiva.

As conseqüências do neoliberalismo são as mais variadas. A primeira e mais perceptível é o aumento da pobreza e da precariedade nas condições de vida da população. Mesmo nos países mais ricos há um índice elevado de miséria, fome, desemprego e diminuição do poder aquisitivo de amplas parcelas da população. Isto tem efeito sobre o mercado consumidor, onde a faixa mais pobre acaba tendo sua capacidade de consumo reduzida. A desregulamentação permite o aumento da exploração (corrosão dos direitos trabalhistas) e perda de poder de pressão e aquisitivo por parte dos trabalhadores. Ao lado disso, o corte nos gastos sociais ocorre principalmente na redução das políticas sociais e gerando novas políticas sociais paliativas, que apenas amenizam os graves problemas existentes (JOHNSON, 2004).

Segundo Aranha e Martins (1993), o neoliberalismo tende a rejeitar o Estado assistencialista que teoricamente significa a contradição ao livre mercado, mas que bem ou mal tem ajudado a minorar as dificuldades dos trabalhadores. Na selva do “salve-se quem puder”, onde as chances no ponto de partida não são iguais, a tendência é o recrudescimento dos problemas sociais. Atualmente, o projeto neoliberal continua a demonstrar uma grande vitalidade. Para Anderson (1995) trata-se de um corpo ou doutrina extremamente consistente.

Segundo ele, é importante salientar que se economicamente, a partir de seus pressupostos iniciais, o neoliberalismo fracassou, pois não conseguiu nenhuma revitalização efetiva do capitalismo avançado. Socialmente, como podemos analisar em função do nível de exclusão social crescente, seus efeitos foram danosos.

2. POBREZA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: DILEMAS PERSISTENTES

É notória a centralidade que o conceito “pobreza” passou a assumir desde início dos anos 1990, sobretudo em função de sua ampla utilização, tanto em relatórios de organismos internacionais quanto em documentos de formulação e avaliação de políticas públicas, principalmente de países seguidores das recomendações dessas agências.

No entanto percebe-se que a conceituação de pobreza é algo extremamente complexo. Sua definição não é única, sendo discutida por sociólogos, economistas, historiadores, geógrafos, antropólogos e outros cientistas sociais. Ao compreender a complexidade do fenômeno, seus diferentes conceitos e formas de abordagem, torna-se possível conceber políticas públicas que busquem trazer soluções eficazes para o problema. Essa definição tem importantes conseqüências para as políticas públicas, pois dependendo de como se defina o que seja pobreza, indicadores sociais são criados e usados como parâmetros na elaboração e avaliação de políticas.

No que se refere à Assistência Social, a compreensão de que pobreza estamos nos referindo tem ainda mais sentido haja visto que é nesta área que se encontram políticas públicas que procuram trazer respostas para as parcelas da população que se encontram em situação de vulnerabilidade social, dentre elas os “pobres”. Em decorrência da concepção de pobreza que se tenha surgem instrumentos de superação da mesma.

2.1 UMA APROXIMAÇÃO DE UM CONCEITO DE POBREZA

De forma geral, pode-se afirmar que a maioria dos autores tratam o fenômeno da pobreza como “falta”, ou de recursos materiais básicos para a manutenção da vida, ou de falta de cidadania. Esta distinção, apesar de parecer pouco clara, representa uma cisão importante e que pode ser detectada nos inúmeros estudos sobre pobreza. O primeiro caso expressa o que foi denominado de “dimensão econômica”, enquanto o segundo, expressa o que foi denominado “dimensão política” do fenômeno. Tal distinção reflete o estabelecimento de uma hierarquia em relação ao elemento central a ser analisado e levado em conta, não significando, portanto, que sejam excludentes. Em ambos os casos a pobreza é vista como negativa (GARCIA, 2005).

É salutar comentar que na literatura vigente sobre o tema são utilizadas outras nomenclaturas para identificar essa mesma divisão. Várias obras analisam a pobreza

compreendida no seu aspecto unidimensional (insuficiência de renda) quanto em seu aspecto multidimensional (privação das capacidades). Outra discussão bastante importante é a que se faz entre mínimos sociais *versus* necessidades básicas. Ambas diferenciações serão melhor esclarecidas adiante.

Para Garcia (2005) a chamada “dimensão econômica” pode ser simplificada como uma tendência de análise que enfatiza a falta de recursos materiais para a manutenção da vida. Como já colocado anteriormente, embora em alguns momentos a “dimensão econômica” se aproxime da “dimensão política”, no geral, é possível fazer a distinção em termos de ênfase.

Tanto Diniz e Arraez¹⁵ quanto Rocha¹⁶, autores citados por Teixeira (2007), corroboram essa perspectiva. Os primeiros autores, sob o prisma econômico, afirmam que a pobreza possui um caráter material que significa em última instância um estado de carência em relação à certo padrão mínimo, estabelecido socialmente, de necessidades materiais que devem ser atendidas em cada momento por um indivíduo. Por essa lógica, a pobreza resume-se significativamente à insuficiência de renda e esta limita a capacidade de consumo. Rocha também considerou essa relação entre pobreza e insuficiência de renda. Tanto que, mesmo admitindo que a pobreza seja considerada uma “síndrome de carências diversas”, em seus estudos associou a pobreza exclusivamente à ocorrência de renda baixa, mais especificamente a níveis de renda incapazes de atender às necessidades básicas em determinado tempo e lugar.

Os conceitos citados, que tratam a renda como base da mensuração da pobreza, podem ser denominados de abordagem unidimensional, bem como pobreza compreendida na sua dimensão econômica.

Crespo e Gurovitz (2002), afirmam que este enfoque, por eles chamado de enfoque de sobrevivência é o mais restritivo. Teve origem no trabalho de nutricionistas inglesas apontando que a renda dos mais pobres não era suficiente para a manutenção do rendimento físico do indivíduo. A maior crítica que esse enfoque sofre foi que com ele justificam-se baixos índices de assistência: basta manter os indivíduos no nível de sobrevivência.

Esta discussão está presente em muitos materiais que versam sobre assistência social: mínimos sociais *versus* necessidades básicas. No entanto, o que se percebe muitas vezes é a confusão dos termos. Pereira (2006) discute essa terminologia de forma bastante contundente, diferenciando “mínimos sociais” de “necessidades básicas”.

¹⁵ DINIZ, M. B.; ARRAEZ, R. A. **A Trajetória recente da desigualdade de renda nas regiões metropolitanas do Brasil**. Brasília: XV Congresso Brasileiro de Economistas, 2003.

¹⁶ ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: o que há de novo no limiar do século XXI?** Niterói, RJ: Revista Economia – ANPEC, vol. 2, 2001.

O artigo 1º da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), de 1993, preceitua que a assistência social, a par de ser um direito do cidadão e um dever do Estado, é política não contributiva¹⁷ de seguridade social, que provê os mínimos sociais mediante um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, visando ao atendimento de necessidades básicas (MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2003). Segundo Pereira (2006) a vinculação entre provisão mínima e necessidades básicas tem conduzido à crescente tendência de se identificar semanticamente mínimo com básico e de equipará-los no plano político decisório, o que constitui uma temeridade. Mínimo e básico, segundo ela, são conceitos distintos. Enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados.

Esta discussão é extremamente importante quando discute-se programas de combate à pobreza. O que busca? Se de um lado temos os “mínimos” que expressa a idéia de prestação ínfima e isolada de provisão social, de outro lado temos os “básicos” que buscam níveis superiores e concertados de satisfação e devem ser perseguidos quando se lida com necessidades humanas.

Uma outra forma de conceituar pobreza refere-se à dimensão política ou ao aspecto multidimensional da mesma. Demo (1996) apresenta a hipótese de que o centro da pobreza não estaria na insuficiência de renda, mas na exclusão política. Segundo ele a insuficiência de renda representa fenômeno decisivo na vida das famílias, mas é sobretudo decorrência da precariedade da cidadania histórica. Destaca dois equívocos quando se toma a insuficiência de renda como determinante central da pobreza. O primeiro refere-se a uma confusão entre causa e decorrência; e o segundo, à delimitação da análise ao campo do mercado, sem considerar o cenário político da pobreza. Desta forma, define pobreza política como sendo a dinâmica central do fenômeno chamado pobreza e que privilegia a dimensão da desigualdade.

Em sintonia com esta linha de raciocínio Telles (2001, p. 51) afirma que:

¹⁷ Por política não contributiva entende-se aquela que não estabelece condições ou contrapartidas no seu processamento.

No horizonte da cidadania a questão social se redefine e o pobre, a rigor, deixa de existir. Sob o risco do exagero, diria que pobreza e cidadania são categorias antinômicas. Radicalizando o argumento, diria que, na ótica da cidadania, pobre e pobreza não existem. O que existe, isto sim, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de negação de direitos.

Segundo Sen (2000), a pobreza pode ser definida como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo e não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido. Para o referido autor a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter estilos de vida diversos. Como exemplo podemos afirmar que uma pessoa abastada que faz jejum por sua livre e espontânea vontade pode ter a mesma realização de funcionamento que uma pessoa pobre forçada a passar fome extrema, porém, a primeira pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível que a segunda. Ao analisar a pobreza nesta perspectiva, não nega que a renda baixa é uma das principais causas do fenômeno e que a falta de renda pode representar uma razão básica da privação de capacidade das pessoas.

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe a atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins (SEN, 2000, p. 112).

Diante do que foi exposto anteriormente percebe-se que a privação de capacidades envolve uma série de restrições que não permitem que as pessoas levem um tipo de vida por elas almejada. Essas restrições podem significar não ter renda suficiente para obter bens e serviços desejados, não ter capacidade física para desenvolver certas atividades, não ter acesso à educação e saúde, não ter livre acesso à troca de bens e serviços, não ter direitos civis e políticos respeitados, etc (SOUZA, 2004).

Lavinas (2003)¹⁸, citado por Teixeira (2007), conceitua a pobreza como um estado de carência e privação que pode por em risco a própria condição humana. Portanto, define que ser pobre é ter “sua humanidade ameaçada”, seja pela não satisfação das necessidades básicas, seja pela incapacidade de mobilizar esforços em prol da satisfação de tais necessidades.

Assim, por esta concepção, como afirma Demo (1996), ser pobre não é tanto ter menos (carente), mas ser menos (desigual). O autor diz que as carências materiais são

¹⁸ LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias práticas. **Revista econômica**, 2003.

relevantes, mas não as mais cruciais, pois “a condição mais aguda da pobreza é a exclusão de caráter político, historicamente produzida, mantida, cultivada” (DEMO, 1996, p. 97).

Pela visão apresentada até o momento como a mais adequada, pobreza compreendida fundamentalmente na sua dimensão política e compreendida no seu aspecto multidimensional, aponta o caminho para que a pobreza seja reduzida através da atuação do Estado. Nesse sentido o caminho seria aumentar liberdades, tarefa possível por meio da expansão das capacidades humanas dos pobres. Frente a isso pode-se perceber que, embora o conceito de capacidade humana seja mais abrangente que o de capital humano, ele também não pressupõe a existência de um Estado que garanta os direitos sociais, mas simplesmente a necessidade de um Estado caridoso, que tem deveres a cumprir apenas para com os pobres. A presença do Estado só seria necessária, portanto, em um primeiro momento, no sentido de aumentar as capacidades dos pobres, para, em um segundo momento, quando esses indivíduos já estivessem capacitados, o Estado já se tornaria desnecessário, passando a deixar que eles, individualmente, procurassem seu desenvolvimento pessoal no mercado (UGÁ, 2004).

Fica claro que ambas as perspectivas, a noção de pobreza como inadequação de capacidades e a noção de pobreza como baixo nível de renda, estão vinculadas, uma vez que a renda é um meio fundamental na obtenção de capacidades. Da mesma forma, quanto mais capacidades maior o potencial produtivo de uma pessoa e, conseqüentemente, maior a chance de se obter uma renda mais elevada. Note que uma renda mais elevada não significa necessariamente capacidades maiores. Essa relação, portanto, é importante na eliminação da pobreza de renda. Com uma educação básica, serviços de saúde melhores, etc., há um aumento no potencial do indivíduo auferir renda e de, assim, livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for o alcance das políticas públicas, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

Vista sob o ângulo de privação de capacidades, a pobreza passa a envolver múltiplas dimensões além da simples carência de renda. De fato, caracterizar a pobreza como privação de capacidades tem a vantagem de concentrar a atenção naquilo que é intrinsecamente mais importante – a expansão das liberdades reais das pessoas – e não apenas num único aspecto que, embora importante, é apenas instrumentalmente relevante.

Vale citar a visão de Tévoédjré (1982)¹⁹, citado por Garcia (2005), e que traz uma visão positiva da pobreza, visão esta muito diferente das demais. Tal autor define como pobre aquele que tem apenas o necessário, não o supérfluo. Esta compreensão, segundo ele, deveria ser assumida por todos os povos. Parte de uma crítica ao consumismo e dos problemas que isto causa. Neste caso, o que é considerado pobreza passaria a ser condição de todos e não uma situação vivenciada por uma parcela da população. Das posições aqui apresentadas, esta visão diferenciada é a que mais se aproxima de uma visão socialista, considerando uma distribuição equânime da produção social.

Dado o esforço de discutir a falta de consenso em torno do que seja pobreza e as respectivas perspectivas, bastante pertinente parece, além disso, buscarmos compreender o fenômeno pobreza nas diferentes teorias do Estado, ou seja, compreender as diferentes visões da pobreza e a respectiva responsabilidade/comprometimento que o Estado tem diante dessa problemática. Este é o propósito de Garcia (2005) e que será pretensiosamente exposto a seguir. O referido autor se atem a examinar a pobreza sob o ponto de vista liberal/neoliberal, social-democrata e marxista.

2.1.1 A pobreza sob o ponto de vista liberal/neoliberal

Como afirma Garcia (2005), dentre outros inúmeros autores, são utilizados os termos liberal/neoliberal por compreender que não existem especificidades fundamentais que possam exigir o uso diferenciado dos mesmos, apesar de “neoliberal” ser o termo acatado para representar o momento atual. Serão omitidas informações a respeito da caracterização desses modelos nesta seção por as mesmas estarem contidas no capítulo 1.

No que diz respeito à autores que compartilham do ponto de vista liberal/neoliberal e que apontam elementos definidores da compreensão de pobreza, é possível verificar diferenças significativas no grau de aceitabilidade da intervenção do Estado na diminuição/erradicação da pobreza.

Galbraith²⁰ (1979 apud GARCIA, 2005), dentre esses autores, é o que oferece um estudo mais detalhado da pobreza. Ele distingue duas formas de pobreza: a que aflige a poucas pessoas ou a minoria, em algumas sociedades; e a que atinge a totalidade das pessoas,

¹⁹ TÉVOÉDJRÉ, A. **A pobreza, riqueza dos povos**: transformação pela solidariedade. 2. ed. São Paulo: Cidade Nova/Vozes, 1982.

²⁰ GALBRAITH, J. K. *A natureza da pobreza das massas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979.

com exceção de poucas, em outras sociedades. A pobreza é o tormento maior e mais arrasador do homem. Para ele, todas as explicações dadas para a pobreza são importantes e auxiliam no entendimento desse fenômeno: clima, a etnia, “a tendência à acomodação”. Esta última é compreendida de vital importância para o mesmo.

Uma outra explicação para a pobreza apresentada por Galbraith diz respeito à natureza do governo e ao sistema econômico citados como causa. Segundo ele os homens são pobres porque não perceberam as vantagens da livre iniciativa, da livre concorrência e da economia de mercado. Suas energias são frustradas por uma burocracia estúpida e dispendiosa. A diferença mais importante entre os países ricos e pobres reside, para o autor, no que ele denomina “aculturação” – na acomodação à cultura da pobreza. De todos os aspectos que reforçam o equilíbrio da pobreza nos países pobres, o mais importante é a falta de aspiração, a falta de esforço para sair dessa condição.

Quanto à ação política, Garcia (2005), relata que para Galbraith existem duas grandes linhas de ataque à pobreza: uma é combater à acomodação, motivando as pessoas a escaparem ao equilíbrio da pobreza; outra, é facilitar esse escape. Para que isso aconteça, Galbraith afirma que políticas de auxílio devem ser implantadas, ou seja, políticas que reforcem a iniciativa de sair da acomodação.

No tocante à pobreza, Dahrendorf (1992)²¹, citado por Garcia (2005) destaca que as políticas gerais não possibilitam as pessoas saírem dessa condição. Nesse caso, “[...] atividades de desenvolvimento comunitário e até o carisma de indivíduos são indispensáveis” (DAHRENDORF, 1992 apud GARCIA, 2005, p. 68). Dentre as medidas necessárias o autor cita o oferecimento de oportunidades educacionais e a possibilidade da garantia de uma renda básica para todos, renda esta que não deve competir com os salários normais, mas que seja “[...] uma alternativa razoavelmente confortável de vida possível” (id.).

Percebe-se, pelo que foi apresentado até então, que a proposta liberal/neoliberal para o equacionamento dos problemas sociais está calcada na “liberdade” e no fato de esta liberdade só se concretizar no âmbito do mercado. O mercado deve ser o *locus* para a busca de soluções para problemas como a pobreza. Como afirma Garcia (2005), se encontramos nesta perspectiva aqueles que assumem a necessidade de, em alguns momentos, haver uma maior

²¹ DAHRENDORF, R. **O conflito social moderno**: um ensaio sobre a política da liberdade. São Paulo: Zahar/EDUSP, 1992.

influência do Estado, encontramos também aqueles que como Hayek²² propõem uma completa liberação das forças do mercado e a organização de um Estado restrito. Esta concepção não permite a ninguém ter direitos especiais sobre o governo, seja rico ou pobre. O único direito seria a garantia de proteção contra qualquer violência de outrem e a de dispor uma certa renda mínima uniforme quando as circunstâncias forem de todo adversas.

Condizente a esta discussão são as considerações de Bobbio (1995), que ao atualizar a dicotomia direita/esquerda afirma que de um lado estão aqueles que consideram que os homens são mais iguais que desiguais e, de outro, aqueles que consideram que são mais desiguais que iguais. Afirma que o igualitário parte da convicção de que a maior parte das desigualdades que o indignam, e que gostaria de fazer desaparecer, são sociais e, enquanto tais, elimináveis; o inigualitário, ao contrário, parte da convicção oposta, de que as desigualdades são naturais e, enquanto tal, inelimináveis. A antítese não poderia ser mais radical: em nome da igualdade natural, o igualitário condena a desigualdade social; em nome da desigualdade natural, o inigualitário condena a igualdade social.

A filosofia liberal/neoliberal acredita que a desigualdade é uma consequência da falta de liberdade que o Estado impõe, ao retirar uma percentagem considerável do vencimento sob a forma de impostos para custear o Estado. Isso acontece, por exemplo, no caso de um jovem que precisa contribuir desde o início de sua carreira para a Segurança Social. Segundo a doutrina liberal, a opção de decidir se poupa ou não para a aposentadoria futura, caberia ao próprio indivíduo.

Fica claro diante do que foi exposto até então, as “saídas” apontadas por esse ideário como soluções para os problemas sociais. Os mesmos devem ser resolvidos prioritariamente no âmbito do mercado. O mercado é o espaço da liberdade, da concorrência, e não caberia ao Estado de uma sociedade livre atuar como seu regulador.

2.1.2 A pobreza sob o ponto de vista social-democrata

Como estamos nos referindo à uma determinada corrente de pensamento, a social-democracia, é necessário inicialmente caracterizá-la. De forma bastante sucinta e simplificada, podemos afirmar que a social-democracia pode ser compreendida enquanto uma tentativa de “humanizar” o capitalismo. Para Giddens (1998), a social-democracia vê o

²² HAYEK, F. **Direito, legislação e liberdade**: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Visão, 1985.

mercado como gerador de muitos dos efeitos problemáticos, algo que os próprios socialistas tinham diagnosticado. No entanto, a social-democracia compreende ser possível emudecê-los ou superá-los pela intervenção do Estado no mercado. O Estado tem a obrigação de fornecer bens públicos que os mercados não podem suprir, ou só o podem fazer de forma fragmentada. Uma forte presença do governo na economia, e também em outros setores da sociedade, seria normal e desejável, uma vez que, numa sociedade democrática, o poder público representa a vontade coletiva. Para a social-democracia clássica, o envolvimento do governo na vida da família é necessário e digno de aplausos. Benefícios estatais são essenciais para o auxílio às famílias em necessidade, e o Estado deveria intervir onde quer que os indivíduos, por uma razão ou outra, sejam incapazes de se defender. Como Marx, Keynes, economista inglês e teórico da intervenção do Estado na economia, encarava o capitalismo como dotado de qualidades irracionais. No entanto, diferente de Marx, acreditava que seria possível controlá-las para salvar o capitalismo de si mesmo. Keynes pensou em estratégias para superar a crise econômica de 1929 e foi incorporado pela social-democracia, agora não mais compreendida enquanto socialismo reformista ou socialismo alcançado via democracia, mas um caminho distinto do capitalismo de mercado americano e do socialismo soviético.

Na prática, os modelos social-democráticos variaram substancialmente²³. No entanto, pode-se afirmar que trata-se de uma filosofia política que busca implementar o Estado de bem-estar social, o *Welfare State*, Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político (SETEMBRINI, 1997).

Na tentativa de analisar o fenômeno pobreza sob o ponto de vista social-democrata, Abranches²⁴ (1986 apud GARCIA, 2005), refere-se aos problemas estruturais do capitalismo, principalmente ao fato de vivermos numa sociedade de mercado que impõe uma série de limites à própria possibilidade de sobrevivência das pessoas. Apresenta soluções que partem do interior desse próprio sistema no momento em que atribui ao Estado a tarefa de eliminar o que ele chamou de “focos estruturais de pobreza”.

²³ São exemplos de países a adotar a social-democracia Alemanha, França, Suécia e a Inglaterra. Em 1998, Tony Blair, do Partido Trabalhista Britânico, ressaltou sua ambição de criar um consenso internacional de centro-esquerda para o século XXI, alternativa à velha esquerda e à nova direita. Este projeto de sociedade é a chamada Terceira Via, uma proposta de renovar a social-democracia clássica.

²⁴ ABRANCHES, S. H. **Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

Para Alayón (1995)²⁵, citado por Garcia (2005), o Estado de Bem-estar deve ser caracterizado como algo que não faz parte da lógica do sistema capitalista, por isso tem de ser atacado. Alayón parte da compreensão de que o Estado de Bem-estar é uma das principais soluções para a pobreza. Afirma que a pobreza ocorre em função do cumprimento dos objetivos do sistema capitalista, ou seja, da acumulação e do lucro, porém, à medida que analisa o tema, deixa claro, que as soluções podem ser encontradas no interior do próprio sistema. O Estado, segundo ele, passa a ser o elemento central para que isso ocorra. Nota-se que na sua compreensão dos problemas estruturais do capitalismo, bem como do Estado capitalista, não chega a pôr em xeque o sistema como tal.

Frente ao que foi colocado até então, fica claro que a pobreza na perspectiva dos autores de orientação social-democrata, é vista como resultado do modelo econômico adotado, pautado sobretudo em políticas liberais. No entanto, é importante salientar, que esses autores não se colocam mais no campo do “anticapitalismo”, mas como assevera Wood (2001, p. 13), se caracterizam como críticos desse sistema sem, no entanto, deixar de vê-lo “[...] como único jogo disponível (desejando apenas) que os capitalistas sejam mais humanos e mais socialmente responsáveis”. Nesse sentido, pode-se afirmar que eles não vêem o capitalismo como “uma ordem”, mas como “a ordem”. Wood também ressalta o fato de eles não atribuírem os problemas sociais, dentre eles a pobreza, ao capitalismo propriamente dito, mas a tipos particulares de capitalismo, a exemplo do que fazem quando criticam o denominado “neoliberalismo” ou, como destaca a autora, o capitalismo de mercado desregulamentado, ou mesmo o capitalismo globalizado.

Dessa forma, segundo Garcia (2005), pode-se afirmar que sob o ponto de vista social-democrata, a pobreza é concebida como um fenômeno conjuntural, o que pressupõe solução no interior do próprio sistema, podendo então, desaparecer enquanto problema social. Nessa ótica ele passa a ser resultado das chamadas políticas neoliberais e do modelo econômico que se estrutura a partir delas, ou ainda analisada como resultado de uma crise conjuntural do capitalismo, cujo foco central é a globalização e, em especial, a supremacia do capital financeiro.

As políticas neoliberais e o modelo econômico, pautado na chamada globalização excludente acarretam, por essa perspectiva, um grande problema para as políticas sociais, consideradas chaves no aplacamento da pobreza. A maioria dos autores chama a atenção para

²⁵ ALAYÓN, N. **Assistência e assistencialismo**: controle dos pobres ou erradicação da pobreza? 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

o papel primordial das políticas sociais na resolução dos problemas sociais. Essas políticas são vistas como uma forma de combater os efeitos perversos do capitalismo, e o efeito perverso, por excelência, apontado pela ampla maioria dos estudiosos é a pobreza. Entender a pobreza como não sendo um problema estrutural do capitalismo permite que as políticas sociais e a distribuição de renda, neste modo de produção, possam ser consideradas como elementos de diminuição progressiva e sustentável da pobreza até atingir sua erradicação (GARCIA, 2005).

Entretanto Pereira (1986), entre outros autores, apresenta a impossibilidade de a pobreza ser resolvida no interior do capitalismo. Na ocasião, afirmava que “[...] a abertura de oportunidades aos desiguais via política social, não significava outra coisa senão a institucionalização da desigualdade ao invés de sua extinção [...]” (p. 23). Isto significava a adoção de uma postura crítica em relação às defesas em prol do Estado de Bem-estar como solução para a pobreza. A pobreza é definida por ela como um problema estrutural do capitalismo e como tal não tem solução no seu interior. Esta visão é a que será exposta a seguir.

2.1.3 A pobreza sob o ponto de vista marxista

Com o intuito de analisar a pobreza sob o olhar marxista, faz-se necessário inicialmente desvelar, mesmo que de maneira bastante sucinta, as categorias marxistas, não sendo esse nosso objetivo central.

Muitos pensadores discutiram a possibilidade de uma sociedade ideal, imaginaram uma sociedade perfeita mas, no entanto, poucos sistematizaram este projeto. Por esta razão foram denominados de socialistas utópicos²⁶. Com Karl Marx (1818-1883) e seu colaborador, Friedrich Engels (1820-1895), as perspectivas mudaram. Começou-se a discutir concretamente como fazer para mudar e implantar uma sociedade mais justa. É com eles que começa o chamado socialismo científico²⁷, isto é, uma suposta ciência para colocar em prática esses ideais.

²⁶ Para melhor conhecer o pensamento de Robert Owen, Saint-Simon e Charles Fourier, considerados os principais socialistas utópicos no século XIX, ver interessante obra de Petitfils (1978).

²⁷ A teoria marxista buscava a forma de acabar com a estrutura capitalista e o caminho a seguir seria promover a luta entre as classes que formam essa estrutura: os proprietários dos meios de produção ou burguesia *versus* a força de trabalho ou proletariado, com a vitória dessa última classe. O proletariado chegaria ao poder e destruiria o grande mal da sociedade capitalista: a propriedade privada dos meios de produção, substituindo-a pela posse coletiva dos meios. Dessa forma, atingiria o seu objetivo final que seria o fim de todas as desigualdades sociais.

A partir do pressuposto de que a sociedade é fruto da ação humana, é possível pensar que ela pode adquirir outras formas, diferentes daquelas que conhecemos. Os socialistas, então, passaram a questionar o Estado liberal burguês. As críticas ao liberalismo resultam da constatação de que a livre concorrência não trouxe o equilíbrio prometido, ao contrário, instaurou uma “ordem” injusta e imoral. Além disso, se o liberalismo clássico enfatizara a liberdade individual, as novas teorias exigem a igualdade, não apenas formal, mas real, e contrapõem ao individualismo o socialismo e a supressão da propriedade privada. Diferente da social-democracia, que também compreende o sistema capitalista como injusto, sob um olhar marxista os problemas do capitalismo decorrem do próprio sistema, que nesse caso deveria ser extinto.

Segundo Garcia (2005), são poucos os estudos que visam a destacar a compreensão de Marx em relação à pobreza, bem como também são poucos os que intentam um estudo da mesma a partir da teoria marxiana²⁸. Muitos marxistas citam-na, fazem observações a respeito da sua condição de elemento estrutural do sistema de produção capitalista e reprodução do capital, mas não têm por objetivo pô-la como centro de suas análises. Ou melhor, a pobreza não se constitui um objeto específico de estudo.

Garcia (2005) afirma não ter sido muito bem sucedido em sua pesquisa buscando encontrar autores que tivessem feito uma descrição da pobreza na teoria marxiana. Ele destaca dois autores que intentaram tal tarefa: Rosdolsky (2001)²⁹ e Soto (2003)³⁰.

Rosdolsky não se propõe a um estudo detalhado da pobreza na teoria marxiana. Seu objetivo é bastante pontual. Ao buscar descrever a gênese e estrutura de “O Capital”, acaba debatendo sobre se Marx formulou ou não uma “lei do empobrecimento”. Propõe este debate tendo em vista que alguns autores³¹ afirmam que Marx teria formulado essa lei e que isto poderia ser apreendido nos seus escritos. Rosdolsky é categórico ao afirmar que Marx não formulou uma “lei do empobrecimento”(GARCIA, 2005).

Percebe-se que este entendimento contraria a crítica que alguns autores fazem em relação ao que é considerado um dos erros cometidos por Marx que, na compreensão deles, defendeu a inevitabilidade do processo de empobrecimento da classe trabalhadora. O

²⁸ Como teoria marxiana entende-se teorias baseadas em releituras de Marx ou mesmo atualizações da referida teoria.

²⁹ ROSDOLSKY, R. **Gênese e estrutura de O Capital de Karl Marx**. Rio de Janeiro: EDUERJ/Contraponto, 2001.

³⁰ SOTO, S. F. El concepto de pobreza en la teoría marxista. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 73, ano XXIV, março de 2003.

³¹ Refere-se especialmente a Fritz Stenberg e a John Strachey, autores considerados marxistas, mas que, na opinião de Rosdolsky, cometem muitos equívocos na leitura que fazem de Marx.

trabalhador se tornaria pobre e a insatisfação por parte do proletariado levaria à revolução.

Rosdolsky (2001 apud GARCIA, 2005) entende que algumas passagens, tomadas isoladamente, acabam não justificando a idéia de que Marx tenha desenvolvido uma teoria do empobrecimento. É necessário ir bem mais a fundo na obra deste autor para entender suas explicações a respeito da dinâmica do capital. Segue seu texto justificando que Marx não acreditava em um empobrecimento contínuo, nem relativo, nem absoluto da classe trabalhadora. Neste sentido, afirma que:

Não queremos dizer que na realidade capitalista inexistam tendências de empobrecimento; elas existem, mas é preciso saber onde busca-las. Essas tendências manifestam-se claramente em dois casos: em primeiro lugar, temporariamente, em todos os períodos de crise; em segundo, permanentemente, nas chamadas regiões subdesenvolvidas do mundo (ROSDOLSKY, 2001 apud GARCIA, 2005, p. 270).

Parece claro que o fato de dar relevo ao progressivo empobrecimento da classe trabalhadora não significa ignorar que grupos que compõem esta classe possam vivenciar experiências diferentes. Aliás, é necessário destacar que são estes grupos que acabam servindo de referência para que seja preservado um grau de esperança em torno da possibilidade de que todos possam, em algum momento, melhorar sua condição, o que tende a evitar confrontos no interior da sociedade. Além disso, não podemos esquecer do desenvolvimento da caridade e das políticas sociais que também servem de freio aos descontentamentos sociais (GARCIA, 2005).

Soto (2003), citada por Garcia (2005), por sua vez, objetivou realizar precisões teóricas e metodológicas do conceito de pobreza em análises da sociedade capitalista a partir da perspectiva marxiana. Para a autora o tema pobreza aparece na obra de Marx desde os seus manuscritos. Segundo ela é necessário compreender a pobreza como uma construção social transitória e mutável, fruto e parte do movimento da sociedade capitalista. A partir disso, a pobreza tem, então, um duplo papel na sociedade capitalista: é efeito do regime de acumulação desse modo de produção e também é condição determinante desse processo de acumulação. Por essa lógica isto significa dizer que o aumento da pobreza indica o aumento da concentração de riqueza nas mãos de um grupo cada vez menor de capitalistas.

A referida autora destaca que, para entender a pobreza a partir da teoria marxiana, é necessário entender as leis gerais que regem o regime de acumulação capitalista, e a lei geral deste sistema de produção é a da produção de mais-valia, ou seja, a produção de um

excedente para além daquilo que é pago ao trabalhador ou, como coloca a autora, o que é criado a partir do trabalho retribuído. Isto leva à compreensão que:

A pobreza do trabalhador, se constitui em consequência e condição necessária da existência do regime, e é justamente essa condição de necessidade que a coloca como base essencial da riqueza: neste sentido, esta condição é determinante e fundamental, pois nos indica que a miséria é condição de existência da sociedade capitalista, esta só existe porque se cimenta na miséria (SOTO, 2003 apud GARCIA, 2005, p. 274).

Em termos gerais, Soto (2003 apud GARCIA, 2005) destaca os elementos centrais da compreensão marxiana em torno da pobreza. O fato de dar relevo ao fenômeno como sendo estrutural e resultado da dinâmica do próprio sistema, não sendo, desta forma, algo que possa ser corrigido, ou melhor, erradicado no seu interior, impede que sejam encontradas soluções que não a partir de uma transformação radical do sistema de produção.

De forma bastante simplificada podemos afirmar que se para o liberalismo/neoliberalismo a solução para os problemas sociais, dentre eles, a pobreza, encontra-se prioritariamente no âmbito do mercado, para os social-democratas, encontra-se centralmente no Estado. No caso da perspectiva marxista, não encontra-se em nenhum dos dois, mas na construção de um outro sistema social, na construção do comunismo.

2.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CAMPO DO DIREITO SOCIAL?

O debate sobre a Assistência Social brasileira, seus limites e possibilidades na atual conjuntura caracterizada por grandes e complexas transformações, coloca uma extensa, nova e inquietante agenda de questões para todos que cotidianamente se defrontam com as mais dramáticas manifestações da pobreza e da exclusão social. O ponto de partida é situar o precário sistema de proteção social público do país no contexto mais amplo da crise global com que se defrontam as políticas sociais na sociedade contemporânea. Contexto que se configura como parâmetro primeiro para a análise da seguridade social e de suas políticas.

A escolha do campo da assistência social para explicitar a conquista dos direitos sociais pela população brasileira é emblemática. Sua concepção e sua operacionalização revelam os limites e as possibilidades no que concerne à efetivação dos direitos sociais no Brasil (COUTO, 2006).

Diante da intenção colocada neste momento, faz-se de extrema importância primeiramente conceituarmos direito social.

Couto (2006) afirma que uma das formas de compreender o campo dos direitos é classificá-lo a partir da idéia de geração. Assim, são considerados de primeira geração os direitos civis e políticos, que são conquistas ocorridas nos séculos XVIII e XIX. Esses direitos são exercidos pelos homens, individualmente, e têm como princípio opor-se à presença da intermediação do Estado para seu exercício, pois é o homem, fundado na idéia da liberdade, que deve ser o titular dos direitos civis, exercendo-os contra o poder do Estado, ou, no caso dos direitos políticos, exercê-los na esfera de intervenção do Estado. São considerados direitos civis o direito à vida, à liberdade de pensamento e fé, o direito de ir e vir, à propriedade privada, à liberdade de imprensa e à igualdade perante a lei. A eles foram agregados os direitos políticos, que se traduzem pelo direito de votar e ser votado, direito à associação e à organização.

Já os direitos de segunda geração, os direitos sociais, são exercidos pelos homens por meio da intervenção do Estado, que é quem deve provê-los. É no âmbito do Estado que os homens buscam o cumprimento dos direitos sociais, embora ainda o façam de forma individual. Esses direitos vêm se constituindo desde o século XIX, mas ganharam evidência no século XX. Ancoram-se na idéia de igualdade, que se constitui numa meta a ser alcançada, buscando enfrentar as desigualdades sociais. Compõe o direito social a idéia de que as dificuldades enfrentadas pelos homens para viver com dignidade serão assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade do Estado, que deverá criar um sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas (COUTO, 2006).

Couto (2006) ainda cita os direitos de terceira geração. Mesmo não sendo foco da nossa discussão, os direitos de terceira geração podem ser entendidos como fruto da evolução das relações entre povos e, principalmente, como respostas a conflitos beligerantes e gerados por opressão política e/ou econômica, que trazem conseqüências que devem ser assumidas coletivamente.

Os direitos sociais, foco da nossa análise, são fundamentais pela idéia de igualdade, uma vez que decorrem do reconhecimento das desigualdades sociais geridas na sociedade capitalista. Expressam-se pelo direito à educação, à saúde, ao trabalho, à assistência e à previdência. Os direitos sociais possuem caráter redistributivo, buscam promover a igualdade de acesso aos bens socialmente produzidos. Convém ressaltar que partem de aspirações ideais, porém, ao serem proclamadas, não dão garantias de seu usufruto, pois o direito

reivindicado não se traduz necessariamente em direito reconhecido e protegido (BOBBIO, 1992³² apud COUTO, 2006).

A introdução dos direitos sociais como enunciadores da relação entre Estado e sociedade está vinculada a um projeto de Estado social, constituindo-se em um novo patamar de compreensão dos enfrentamentos da questão social³³, incorporando-se às conquistas dos direitos civis e políticos. Nesta perspectiva, Couto (2006) ressalta que a concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando esta atrelada às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantida. Sua materialidade dá-se por meio de políticas sociais públicas, executadas na órbita do Estado. Constituem-se em direitos de prestação de serviços ou de créditos, gerando obrigações por parte do Estado, que detém a responsabilidade de, por meio do planejamento e de execução de políticas para o bem-estar do cidadão, atender às demandas variadas.

É importante se ter claro que a enunciação desses direitos é feita por meio de pactos na sociedade, que podem ser traduzidos em cartas de intenção, acordos políticos ou leis, e a sua forma e efetividade são resultados de embates, onde a pressão dos grupos na sociedade e o ideário prevalente nessa sociedade têm papel preponderante. Os direitos sociais, bem como os civis e políticos, têm sido objeto de disputa na sociedade, para que sua garantia possa ser efetivada. Nesse sentido, a luta pela universalização dos direitos civis e políticos e a busca da igualdade como meta dos direitos sociais são características de vários movimentos e declarações constituídas pelos homens, principalmente a partir dos séculos XVIII, XIX e XX.

O tema da Assistência Social tem sido recorrente nos últimos anos, principalmente na última década, associado à discussão da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993. Portanto, tem sido objeto de discussão o longo e histórico caminho percorrido por diferentes agentes sociais e políticos, para que o atendimento das necessidades sociais e básicas pudesse ser reconhecido enquanto direitos sociais, bem como o referendo da assistência social enquanto uma política social de direito, que está estabelecida nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal do Brasil de 1988 e pela Lei nº 8.742/93, a LOAS.

É no campo dos direitos sociais que estão contidos os maiores avanços da Constituição de 1988. Os objetivos da República Federativa do Brasil deixam claro que os constituintes,

³² BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

³³ Questão social aqui entendida como “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, apud COUTO, 2006, p. 33).

além de reconhecer as desigualdades sociais e regionais brasileiras, impuseram a solução dessas desigualdades à ação do Estado. O avanço que respondeu mais de perto a esses objetivos é o que constituiu o sistema de seguridade social, criado pelo artigo 194, que é congregador das políticas de saúde, de previdência social e de assistência social (COUTO, 2006).

O artigo 194 estabelece que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 2006, p. 127). A introdução da assistência social como política social da área da seguridade social incorpora uma inovação conceitual importante, no entanto parece ainda reiterar as heranças históricas constitutivas da cultura política brasileira.

Nos artigos que se seguem até o 204, a Constituição trata de determinar como o tripé da seguridade deverá ser estabelecido. A saúde aparece como direito de todos e dever do Estado; a previdência será devida mediante contribuição, enquanto a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição.

Pode-se afirmar que o texto constitucional introduziu uma grande inovação do ponto de vista da participação do Estado como condutor do estabelecimento do sistema. A história passada, como apontada no Capítulo 1, bem como a mais recente, mostra a persistência da ausência de mecanismos públicos estatais de caráter universal; ao contrário, o Estado sempre foi refratário a essa assunção (COUTO, 2006).

E é dentro dessa possibilidade de conquistas que se insere, no texto da Constituição de 1988, a assistência social, como parte integrante da seguridade social e definida pelos artigos 203 e 204, que assim se referem a ela:

Artigo 203 – A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II) o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV) a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Artigo 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I) descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como à entidades beneficentes e de assistência social;
- II) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 2006).

Essa inserção, bastante inovadora, introduz o campo da assistência social como política social, dirigindo-se a uma população antes excluída do atendimento na ótica dos direitos. Sua definição impõe compreender o campo assistencial como o da provisão necessária para enfrentar as dificuldades que podem ser interpostas a qualquer cidadão e que devem ser cobertas pelo Estado (COUTO, 2006).

De acordo com esses artigos, há um redimensionamento no campo da assistência social, que ganha, a partir do texto constitucional, o passaporte para se transformar em lei ordinária que regulamente a relação entre Estado e sociedade na ótica do atendimento das necessidades sociais da população. E isso só foi feito cinco anos após a Constituição de 1988, quando foi encaminhado ao Congresso a Lei nº 8.742/93, finalmente regulamentando a assistência social como política social de cunho público e não-contributiva, credenciando-a, portanto, no campo dos direitos sociais. A assistência social foi a última área da seguridade social a ser regulada (COUTO, 2006).

Para Couto (2006), essa regulação tardia pode ser avaliada, no mínimo, sob dois aspectos. O primeiro é o preconceito com a área, a falta de densidade política e de debate conceitual que alimentassem as decisões sobre a mesma. O segundo pode ser creditado à rearticulação das forças conservadoras no país, após 1989, que apontavam a crise fiscal como fator preponderante para a atuação do Estado e imprimiram muitos óbices a tudo que gerasse gasto, inclusive o social.

A Lei nº 8.742/93 pode ser considerada um marco na assistência social brasileira por trazer em si a superação da lógica da caridade e do favor. A visão da incompetência dos pobres é substituída pela noção dos direitos de cidadania e de responsabilidade do estado na proteção aos mais vulneráveis, como bem colocado na apresentação da respectiva lei.

Do ponto de vista conceitual, a definição é bastante clara:

Artigo 1º - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não-contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Parágrafo único – A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2003).

Pelo que se pode perceber, tanto na sua definição quanto nos seus objetivos, a lei enumera as condições para que esse campo passe a ser considerado como de direito social. Indica a responsabilidade estatal e aponta a noção de solidariedade social, soldando a cadeia de atendimento à população-alvo de seus programas, embora faça isso de maneira genérica, ao citar a provisão dos mínimos sociais, sem defini-los. Essa tem sido uma disputa conceitual importante, pois os teóricos vinculados às perspectivas de recorte liberal/conservador tendem a entender os mínimos com precisão semântica e vinculados à precarização e à inexistência de recursos, conforme programas dos governos para atender às demandas da área. Já para os teóricos que propugnam pelo direito social, o conceito está preso ao necessário para se viver com dignidade, o que exige um repactuação em torno do que ele compreenderia (PEREIRA, 2006; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004). Esta discussão foi apresentada preliminarmente no início deste capítulo e será melhor esmiuçada no capítulo seguinte.

Também em relação aos princípios e diretrizes, a lei é bastante inovadora, e enumera-os na lógica da preservação do direito social, como pode ser observado:

Artigo 4º - A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

- I) supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II) universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III) respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vendando-se qualquer vexatória de necessidade;
- IV) igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V) divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios de sua concessão.

Artigo 5º - A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

- I) descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II) participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 2003).

Tanto os princípios como as diretrizes fazem parte do empenho de construir um sistema onde exista de fato a reversão do quadro até então desenvolvido pela política de assistência social. É importante ressaltar que os princípios são inovadores para o sistema de proteção social brasileiro e não encontra precedente nem na legislação social nem nos projetos políticos explicitados no Brasil (COUTO, 2006).

Em consonância com esta afirmativa pode se afirmar que:

Inegavelmente, a Loas não apenas introduz novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso as serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania (YAZBEK, 1997³⁴ apud COUTO, 2006, p. 175).

Analisada a legislação vigente, podemos nos remeter à concepção da Assistência Social como um direito social e uma ampliação para a cidadania. Como bem expõe Oliveira (2003), ao inserir a Assistência Social como política integrante do sistema de Seguridade Social, a Constituição Federal de 1988 instaurou o princípio da cidadania como vetor dessa política e estabeleceu como parâmetro de sua organização a descentralização político-administrativa e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e controle de suas ações, em todos os níveis. Essa indicação é confirmada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, que, ao estabelecer a descentralização como estratégia fundamental de gestão da Assistência Social, expressa o necessário redesenho das funções do governo federal, estadual e municipal, no sentido de instituir a idéia de “pluralismo institucional, que incumbe ao Estado papel decisivo no enfrentamento da pobreza, de par com a sociedade” (PEREIRA, 1998, p. 74).

É possível afirmar, em vista dessa análise, que a Constituição de 1988 foi aprovada a partir de uma lógica conceitual bastante nova para a sociedade brasileira, aquela baseada nos princípios do *Welfare State*, de recorte social-democrata (COUTO, 2006).

Do ponto de vista conceitual, acompanha os projetos implantados nas sociedades do capitalismo avançado, com dois grandes problemas de fundo: 1) um atraso de 40 anos em relação aos países de economia avançada; e 2) sua inscrição num contexto onde há uma outra

³⁴ YAZBEK, M. C. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Cadernos ABONG**, s/1, n. 19. out. 1997.

configuração do capitalismo internacional, regido pelas idéias teóricas neoliberais, que teve como primazia a destruição dos projetos do *Welfare State* (PEREIRA, 2006).

Diante disso, pode-se afirmar que para a afirmação dos direitos, os traços constitutivos da herança social brasileira demarcam limites. Esse processo torna-se evidente ao se analisar de forma mais específica a política de assistência social. Um estudo mais criterioso desse movimento deverá apontar as determinações conjunturais e estruturais que englobam esse processo. Desdobrá-lo parece ser a forma de melhor apreender quais as transformações que puderam ser feitas e quais as que contribuem para referendar as velhas formas de se relacionarem com as demandas da população (COUTO, 2006).

Pode-se afirmar, de forma bastante simplificada, que o estabelecimento de direitos sociais pressupõem um Estado provedor, ativo, e com caráter de provisão social. Porém, somente essas características não são suficientes para defini-la como direito social, uma vez que, na realidade brasileira, a assistência social parece não fugir do “dilema entre constituir-se em política de provisão de necessidades básicas ou a tradicional prática de socorro e ajuda” (GOMES, 2001³⁵ apud COUTO, 2006, p. 167).

Sendo assim, pode-se inferir que, embora a concepção da assistência social porte uma dimensão de “provisão social”, que tem por base a noção de direito social, a mesma é plasmada no contexto de uma sociedade que historicamente vinculou o campo dos direitos sociais à versão de compensação àqueles que, pelo trabalho, eram mercedores de ser atendidos socialmente. Sendo assim, o campo dos direitos, na sociedade brasileira, é marcado por um processo contraditório, próprio da relação acumulação capital *versus* distribuição de renda. Ou seja, o que está em jogo para que sejam efetivados os direitos sociais é a possibilidade, ou não, nos parâmetros dessa sociedade, da ampliação de investimentos de capitais em áreas não-lucrativas (COUTO, 2006, p. 167-168).

Como vêm apontando alguns analistas dos sistemas de proteção social, no entanto, no Brasil e no mundo, é grande a distância entre o “ótimo abstrato” e o “péssimo concreto”, como alude Vianna, citado por Oliveira (2003, p. 106), ao afirmar que “muitos fatores concorrem para que no Brasil, bem-estar, seguridade social e análogos não passem de palavras”.

Compreender as inúmeras determinações que incidiram sobre a discussão da implementação dos direitos sociais, sejam elas econômicas, culturais, políticas e/ou sociais, é

³⁵ GOMES, A. L. **O benefício de prestação continuada**: um direito da assistência social – uma tradução imperfeita? Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

fundamental para identificar os elementos que têm contribuído para dar materialidade ou não a esses direitos. Sua definição é de um produto social histórico e, portanto, inacabado, trazendo na sua configuração matizes das possibilidades postas na luta cotidiana das populações no enfrentamento das mazelas geradas pelo capitalismo.

O campo da assistência social sempre foi uma área muito nebulosa no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade civil no Brasil. Para compreendê-la, é preciso inscrevê-la no contexto da sociedade de capitalismo tardio que se revelou no Brasil. Conceitos como assistencialismo e clientelismo têm sido apontados como constitutivos de uma sociedade conservadora que, por muito tempo, considerou a pobreza como um atributo individual daqueles que não se empenharam para superá-la (COUTO, 2006).

Essa constante tentativa de explicar o campo assistencial como decorrência de desajustes individuais acarretou respostas às demandas que vão desde à repressão individual até a benemerência. Seu caráter assistencialista traduz-se pela ajuda aos necessitados, pela ação compensatória, por uma política de conveniências eleitorais e pelo clientelismo. Expande-se na esteira do favor pessoal, combinando uma atenção reduzida com a necessidade de reconhecimento por parte do receptor da ajuda que está sendo prestada. Desloca a ação para o campo privado, o interesse pessoal, exacerbando a lógica de que o caráter é o da concessão e da benesse, uma vez que a intervenção brasileira pautou-se “[...] no financiamento da acumulação e de expansão do capital, em detrimento da consolidação das instituições democráticas e da institucionalização do acesso público a bens, serviços e direitos básicos de extensas camadas da população trabalhadora” (RAICHELLIS, 1998³⁶ apud COUTO, 2006, p. 165).

Essa tradição histórica brasileira de deslocamento do Estado para atender às demandas do capital em detrimento das necessidades sociais tem sido caracterizada como implementação de políticas de corte liberal e individualista. Referente à desigualdade e às práticas diferenciadas do mercado, despolitiza as relações sociais, reforça preconceitos e desestrutura políticas no campo social (YAZBEK, 1997 apud COUTO, 2006).

Para Couto (2006), do ponto de vista das refrações da relação capital e trabalho, o atendimento das necessidades sociais no Brasil sempre foi efetuado na ótica da cidadania regulada, ou seja, como decorrência da base contratual de trabalho, tendo como financiamento dessas políticas recursos advindos dos próprios trabalhadores. É originário dessa política o

³⁶ RAICHELLIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

preconceito em relação à parcela da população que não consegue acessar esses direitos por ser considerada incapaz para o trabalho. Centraliza-se aí “um peculiar modelo de cidadania, dissociado de direitos políticos, e também das regras da equivalência jurídica, tendo sido definida estreitamente nos termos da proteção do Estado, através dos direitos sociais, como recompensa ao cumprimento com o dever do trabalho” (TELLES, 1999³⁷ apud COUTO, 2006, p. 166). Para os que ficavam fora da formalidade do trabalho, restava a benemerência, a filantropia, ou seja, caso a caso, operada por sujeitos institucionais desarticulados e assentada na concessão.

Pode-se afirmar que o tratamento teórico dos direitos estabelece um diálogo com a concepção liberal e com a perspectiva keynesiana que defende o Estado social, responsável por produzir, instituir e distribuir bens e serviços. As respostas aos direitos se materializam em políticas sociais, em um arco de tensão entre concessão e conquista. Concessão, para manter a acumulação e reproduzir a força de trabalho; e conquista, como campo contraditório em que as demandas dos trabalhadores e sua disputa por ampliar direitos ganham visibilidade (COUTO, 2006).

Em relação à participação do Estado, a constituição dos direitos sociais apresenta uma diferença teórica que é fundamental no modo como vão ser geridos esses direitos no Brasil. Se, na tradição européia, houve uma forte presença do Estado não só como regulador desse campo dos direitos, mas, principalmente, como provedor dos mesmos, no Brasil ocorreu uma ambigüidade na enunciação desses direitos, que estão quase na sua totalidade vinculados à legislação trabalhista, e, quando desvinculados dela, se apresentam como um enunciado de intenção, sem a efetiva presença do Estado, conforme pode ser observado na trajetória do período. Essa abstenção do Estado e sua presença apenas no campo regulatório fazem com que se questione a efetiva presença de direitos sociais no longo caminho percorrido até a Constituição de 1988 (COUTO, 2006).

Como já apontado anteriormente, no entanto, foi no movimento pela redemocratização brasileira, no contexto do período pré-constituente, que ocorreu em escala mundial e afetou o Brasil, que a assistência social começou a ganhar visibilidade como política social, campo do direito social. Segundo Couto (2006, p. 167) surgem vários aspectos inovadores:

- a) sua definição como política social; b) a definição de que é possível existir provisão social sem que, para isso, seja necessário a contribuição financeira de quem é demandatário da política; e c) o caráter universalizante, colocondo-

³⁷ TELLES, V. **Direitos sociais**: Afinal do que se trata? Belo Horizonte, UFMG, 1999.

a no rol de integração com as demais políticas sociais e principalmente econômicas.

Para Fleury (1994), o modelo de Assistência Social vigente não é aquele considerado na perspectiva da Constituição Brasileira de 1988 e regulamentado através da LOAS, mas é o que reconhece o “mercado como canal de satisfação das demandas sociais, onde as necessidades são preenchidas de acordo com os interesses individuais e a capacidade de adquirir bens e serviços” (p. 107).

Isto significa que, embora os direitos sociais estejam inscritos na Constituição, como aconteceu na Constituição de 1988, em que a assistência passa a ser considerada direito social para ampliação da cidadania, constituindo juntamente com a saúde e a previdência social o tripé de seguridade social, o direito social é anulado na medida em que ele não se concretiza (SCHONS, 2003).

Nesta perspectiva, talvez o termo mais correto fosse “Assistencialista”, já que é esse o conceito que traduz o conteúdo proposto pela autora, quando se refere ao modelo de Assistência Social. Práticas como caridade, filantropia e discriminação, dentre outras, estariam associadas a este modelo e cujo conteúdo é bastante distinto da proposta inscrita na LOAS e na Constituição Federal. A anotação que se faz nesse sentido poderia aparecer desnecessária, mas é fundamental, dado o esforço incessante de, principalmente, profissionais da área, no intento de imprimir a essa política o sentido legal que lhe é atribuído: o do direito social e o da equidade com justiça social (OLIVEIRA, 2003).

2.2.1 A Assistência Social na perspectiva do neoliberalismo

Percebe-se que a década de 1980 e 1990 foram paradigmáticas e paradoxais no encaminhamento de uma nova configuração para o cenário político, econômico e social brasileiro. De um lado, desenvolveu-se um processo singular de reformas, no que se refere à ampliação do processo democrático, evidenciada pela transição dos governos militares para governos civis, e à organização política e jurídica, especialmente demonstrada no desenho da Constituição promulgada em 1988, considerada, pela maioria dos teóricos que a analisaram, como balizadora da tentativa do estabelecimento de novas relações sociais no país. Por outro lado, efetivou-se um processo de grande recessão e contradições no campo econômico, onde

ocorreram várias tentativas de minimizar os processos inflacionários³⁸ e buscar a retomada do crescimento, tendo como eixo os princípios da macroeconomia expressa na centralidade da matriz econômica em detrimento da social (COUTO, 2006).

Tanto Draibe (1993a) quanto Fagnani (1999), afirmam que o paradoxo está exatamente localizado na relação entre os avanços políticos sociais e as definições das diretrizes macroeconômicas que concebem as políticas sociais como consequência do funcionamento adequado da economia e, sendo assim, acabaram por desfigurar os princípios orientadores das mesmas. “O paradoxo do período em análise é que esses impulsos no sentido da formulação e implantação de políticas sociais nacionais universais e operadas de formas descentralizadas foram sistematicamente minadas pela política macroeconômica” (FAGNANI, 1999. p. 165).

Para os liberais/neoliberais a esfera econômica é defendida como particularidade do mercado. Só é desejável a ação estatal para enfrentamentos das lacunas criadas pelo sistema. Convém ressaltar que a aceitação de que houvesse lacunas cria a este ideário um problema quanto à idéia do funcionamento perfeito do mercado. Essa lógica engendra políticas sociais residuais e voltadas para distorções que podem intervir no processo de acumulação do capital, buscando corrigir situações que são consideradas naturais. Em relação às políticas sociais, a máxima defendida pelos liberais/neoliberais em relação às políticas sociais é a de que “como é preciso conservar a disposição para competição na sociedade, toda tutela gerada pelo Estado é desmanteladora do espírito empreendedor tão necessário ao desenvolvimento do capitalismo” (COUTO, 2006, p. 63).

No campo político, o Estado deveria ser fortalecido naquilo que fosse necessário para manter o funcionamento do mercado, criando um movimento mini-max, onde os investimentos seriam mínimos para o trabalho e máximos para o capital (SADER, 2000).

Em síntese, esse novo modelo de acumulação implica que: os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação do Estado se reduz à ampliação do assistencialismo (SOARES, 2000³⁹ apud COUTO, 2006, p. 70).

³⁸ O período de 1980 a 1990 assistiu a vários planos econômicos, com diversificados matizes de princípios orientadores: a) Plano Cruzado e Plano Cruzado II (1986); b) Plano Bresser (1987); c) Plano Verão (1989); d) Plano Collor e Plano Collor II (1990); e) Plano Real (1993).

³⁹ SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

A crítica do aparato teórico neoliberal ao Estado social é centrada naquilo que é identificado como excessos de poder do Estado, tanto em relação ao mercado como à sociedade. É mostrada sua ineficiência e anunciada sua falência e saturação face aos escassos recursos para cobrir demandas cada vez mais crescentes. Assim, a crise econômica, as altas taxas de inflação, o desequilíbrio fiscal, o crescimento da burocracia e o poder das corporações, em especial o dos sindicatos, são apontados como produtos do Estado de bem-estar. Estado este que, ao transgredir o princípio da liberdade individual, teria criado condições objetivas de desestímulo aos homens para o trabalho produtivo, uma vez que acabavam escolhendo viver sob as benesses do aparelho estatal do que trabalhar (COUTO, 2006).

Para Oliveira (2003), na medida em que o mercado é considerado o canal mais adequado para alocação de recursos, o Estado pode reduzir seu tamanho, funções e competências. Advoga-se, dessa forma, a redução de seu papel do campo das políticas de bem-estar social, pois estas constituiriam uma ameaça às liberdades individuais, inibiriam a concorrência privada e ampliariam inadequadamente os controles da burocracia. A ação do Estado na área social deve ater-se, desse modo, a programas básicos de educação, de saúde e assistenciais de auxílio à pobreza – se necessário, e de modo complementar à filantropia privada. É sob esses argumentos que se reduz o grau de universalização dos programas sociais e se dilui a noção de direitos aos serviços sociais. Em contrapartida, acentuam-se as características focalistas e seletivas que historicamente têm marcado as políticas de corte socioassistencial.

O ajuste proposto a partir das orientações teóricas neoliberais recoloca a questão dos direitos sociais como um problema a ser enfrentado pela sociedade. Para além das dificuldades de financiamento das políticas sociais, tão discutidas nestes tempos, retoma-se a discussão da concepção, uma vez que nas políticas residuais a pobreza e as desigualdades sociais voltam a ser entendidas como distorções que serão corrigidas pelo livre desenvolvimento da economia. Nessa lógica, a do mercado, é plausível e natural a existência de ganhadores e perdedores, de fortes e fracos, os que pertencem e os que ficam de fora (SOARES, 2000 apud COUTO, 2006). Isso serve para a relação tanto entre homens como entre países. Como bem coloca Yazbek (2002, p. 173):

Uma hipótese para melhor entender as razões das ambíguas estratégias de enfrentamento à pobreza no âmbito da política social brasileira é o reconhecimento da profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da

economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade legitimada pelo discurso, pela política e pela socialidade engendrados no pensamento neoliberal que, reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e “inadaptados” à vida social, não reconhece os seus direitos sociais.

Para Schons (2003), com a tendente afirmação dos neoliberais, nos quais aparece uma declarada indisposição quanto à Assistência, especialmente a do Estado, quando está de volta a idéia do pobre como alguém que não deu certo no mercado e outras limitações, pode-se falar em cidadania em Estados onde o bem-estar fica reservado a um contingente quase inexpressivo da população? Seria então a cidadania um privilégio dessa minoria? Como fica, nesse caso, o seu caráter universalizante?

Tudo o que vimos acima parece mesmo não ser nada mais que o eco da atual cantilena em relação à Assistência – quando domina a ideologia de um mercado eficiente e dos indivíduos vencedores, sendo também a idéia do retorno a uma maior autonomia dos indivíduos e das famílias, que devem cuidar de si mesmos e que é acompanhada não de uma supressão da assistência, o que é impossível, mas de uma diminuição de seu montante público, o que põe em causa a própria seguridade pública. Velhas imagens reaparecem, pintadas agora com tinta fresca; como a do inadaptado crônico, que sobrevive graças à caridade, a do empresário que assume riscos, inova e exporta para o mundo inteiro (BRUNHOFF, 1985⁴⁰ apud SCHONS, 2003, p. 178).

Soares (2000 apud COUTO, 2006), afirma que nos países onde o Estado de bem-estar social ainda era incipiente, reforçou-se a idéia da política de caráter emergencial, focalizada e contando com a solidariedade comunitária. Retorna a política da meritocracia, onde ser pobre é atributo de acesso à programas sociais, que devem ser estruturados na lógica da concessão e da dádiva, contrapondo-se ao direito.

Diante disso, pode-se afirmar que o paradigma teórico neoliberal assentou-se em três propostas fundamentais, sendo a primeira a de reversão acelerada das nacionalizações do pós-guerra; a segunda, na crescente tendência à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado; e a terceira, na tendência de transformar os poderes universais da proteção social pela particularização de benefícios sociais (COUTO, 2006, p. 72).

Pode-se afirmar, diante do que foi colocado até então, que a orientação teórica de recorte neoliberal vem sendo questionada como desregulamentadora de direitos. Esse fato tem

⁴⁰ BRUNHOFF, S. de. **Estado e capital**: uma análise da política econômica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

uma incidência importante na sociedade atual, mas com conseqüências bastante diversas para os países que construíram um sistema forte de proteção social, que não é o nosso caso. Em países como o Brasil, que afirmou seu sistema de proteção social vinculado à noção de direito apenas no final do século XX, as idéias neoliberais ganham maior visibilidade e são fundadoras dos contratos internacionais estabelecidos pelas relações transnacionais.

Para Couto (2006), o Estado liberal/neoliberal foi campo fecundo para o exercício dos direitos civis e políticos. Em relação aos direitos sociais, foi através das manifestações dos trabalhadores organizadores que ganharam força no século XIX, que os direitos sociais começaram a criar condições objetivas de serem constituídos, reafirmando a insuficiência dos direitos civis e políticos. Seguindo essa lógica, as políticas sociais de caráter liberal residual interpretam a questão da garantia dos direitos pensada na órbita dos civis e políticos, deixando os sociais para a caridade da sociedade e para a ação focalizada do Estado.

A orientação de recorte neoliberal tem sido encaminhada no sentido da desregulamentação, buscando não só desonerar o Estado e o mercado dos efeitos das desigualdades sociais, mas também os sistemas jurídicos formais do apelo da população empobrecida, que transitaria, assim, da órbita do direito formal para a órbita da filantropia (COUTO, 2006).

Segundo Telles (1998, p. 19), “não por acaso, onde antes o discurso da cidadania e dos direitos tinha algum lugar ou pertinência no cenário público, é hoje ocupado pelo discurso humanitário da filantropia”. Não se pode esquecer que décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das políticas sociais, especialmente da Assistência Social (os mais pobres). Ou seja, permanecem nas políticas de enfrentamento à pobreza brasileira concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas, além da ausência de parâmetros públicos no reconhecimento de seus direitos, reiterando a imensa fratura entre direitos e possibilidades efetivas de acesso às políticas sociais de modo geral. Já para Draibe (1998, p. 309):

De uma visão vaga e frouxa da política – entendida como um modo de acudir os pobres através da assistência social emergencial e benevolente do Estado, isoladamente ou em parceria com organizações filantrópicas – o conceito tende hoje a estar associado a ações públicas que garantam aos setores carentes, afetados por tipos e graus variados de exclusão social, o exercício dos direitos básicos.

Para outros autores, fica difícil imaginar a política social como direito, pela própria incompatibilidade com o atual sistema capitalista. Essa é a crença de Marshall (1967)⁴¹, citado por Schons (2003, p. 51) que afirma que “não há dúvida de que no século XX a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em guerra”. Na mesma linha de raciocínio, Pereira (1991)⁴², citado por Schons (2003, p. 51):

Tentar operacionalizar a política social como um direito é enfrentar um paradoxo, já que no capitalismo a política social tem como principal função administrar a desigualdade, primando, em compatibilizar as premissas filosóficas de dignidade e valorização do ser humano, constitutivos dos direitos da cidadania, com as exigências operacionais do modo de produção capitalista, que são imensas, quando não insuperáveis.

Algo semelhante ao que foi referido acima também encontra-se em Barreto (1988)⁴³, citado por Schons (2003, p. 52) quando diz que “refletir sobre as políticas sociais em qualquer tempo e lugar é refletir precisamente sobre um ponto crítico nas sociedades capitalistas, uma vez que se trata de combater a miséria e a desigualdade num sistema que se encarrega de repô-las”. O que fica claro neste enfoque é a superação de tal sistema no intuito de proporcionar um sociedade sem desigualdades sociais e promotora de políticas sociais enquanto direito. A assistência, nesta perspectiva, é solicitada a agir sobre as “des-ordens” que a “ordem” deixou.

Em suma, no cenário político dos anos recentes a pobreza e a desigualdade social vêm sendo crescentemente abordadas como questões de filantropia e solidariedade social. Este tratamento, em termos mais gerais, insere-se nos marcos da reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo globalizado, que vêm sendo implementado por meio de uma reversão política neoliberal caracterizada, entre outras coisas, pela destituição de direitos trabalhistas e sociais legais, pela erosão das políticas de proteção social e por mudanças no ideário político que conferia um caráter público à demanda por direitos. Assim, de forma geral, as propostas em relação ao papel do Estado na esfera da proteção social acabam sendo reducionistas e voltadas para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização, direcionadas aos mais pobres entre os pobres, apelando à ação comunitária e/ou solidária da sociedade (YAZBEK, 2004).

⁴¹ MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

⁴² PEREIRA, P. A. P. **Crítica à concepção da política social como direito de cidadania**. Texto para Debate, Universidade de Brasília, ago. 1991 (mimeo.).

⁴³ BARRETO, H. M. S. A política social na Nova República. **Previdência em dados**. Rio de Janeiro, 3 (3): 15-23, jul./set. 1988.

Nas perspectivas vistas sobre a assistência no neoliberalismo, o aspecto mais proeminente é o da declarada indisposição quanto à assistência do Estado, a não ser quando ela permanece e é dirigida para uma população alvo bem específica, para contornar situações alarmantes, ou evitar a ameaça de subversão da ordem social, e para manter um ambiente saudável e seguro, protegendo os que se encontram na ordem. A perspectiva da Assistência como uma volta ao atendimento somente aos pobres tem essa conotação porque nessas concepções a pobreza estrutural não existe. O que se afirma é a concepção do pobre como indivíduo que não acertou na vida e que, como tal, deve ser atendido, pois é uma exceção no jogo equilibrado do mercado (SCHONS, 2003).

Esse pensamento desencoraja qualquer investimento na Assistência, uma vez que a sua disponibilidade significa muito mais um incentivo à preguiça, à dependência, e um conseqüente aumento da pobreza, do que sua eliminação ou seu atenuamento. Livram-se, dessa forma, de qualquer compromisso tanto o Estado como a sociedade civil em relação à pobreza. Poderíamos traduzir isto mais ou menos assim: há pobres? Você tem pena deles? Então cuide deles! Isso reforça a mais genuína ação filantrópica na Assistência (SCHONS, 2003).

Para Bobbio (1992), citado por Schons (2003, p. 193), “deveras é ilusório pensar que os direitos sociais sejam absolutos e universais. Eles têm a marca da história. Mesmo proclamados solenemente ou inscritos nas constituições, eles deixam de sê-lo em outros momentos”. Pereira (1991), citado por Schons (2003, p. 194) complementa afirmando que “deixam de sê-los principalmente no cotidiano das massas desvalidas, que é o lugar onde realmente contam, como é ilusório também definir abstratamente o pobre como cidadão e assistência como direito social”. Na mesma linha de raciocínio Schons (2003) afirma que a efetivação dos direitos sociais dependem da ação positiva do Estado e/ou das instituições. Esta parece uma boa razão para que não nos iludamos, acreditando que basta a proclamação dos direitos.

Segundo Chauí (1995)⁴⁴, citada por Couto (2006), a cultura neoliberal cai como uma luva em nossa tradição político-cultural fazendo emergir um de seus traços mais conservadores: o predomínio do interesse privado sobre todas as coisas em detrimento dos interesses públicos, afetando a constituição da esfera pública. Essa análise mostra-se decisiva

⁴⁴ CHAUI, M. Raízes teológicas do populismo no Brasil: a teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: Dagnino, A. (org). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1995.

para se compreender a dificuldade de tratar a política de assistência social como uma política de direitos, mantendo-a aprisionada à ótica do assistencialismo, do favor e da concessão.

Com base no que foi apresentado até então podemos afirmar que o cerne do problema dos direitos sociais, cada vez mais duramente questionados pelos neoliberais, situa-se não em sua fundamentação mas na sua exequibilidade. Portanto, o problema dos direitos sociais não é o de justificá-los, mas o de protegê-los. Isto fica mais claro quando se considera que a Assistência, na sua expressão de *Welfare State*, só foi possível nos países mais desenvolvidos. Nos países subdesenvolvidos, embora proclamados como direito, assistimos à deterioração dos serviços que, mesmo tidos como direitos abstratos para todos, passam a ser benefícios reais apenas para alguns. Em países com altos índices de carência generalizada, isto se agrava, uma vez que é impossível ser cidadão passando fome, tornando-se retórico falar em qualquer direito quando o da sobrevivência não está assegurado, mais ainda em tempos de neoliberalismo, tempo em que a Assistência voltou a ser para o pobre. Ora, enquanto a Assistência for uma ação para o pobre, não é direito, é esmola (SCHONS, 2003). Já “o enfoque da cidadania não lida mais com o pobre e nem se presta assistência a ele; lida-se, sim, com o cidadão que, em lugar de ser assistido, é atendido em um de seus direitos fundamentais – o direito social” (PEREIRA, 1991 apud SCHONS, 2003, p. 53).

Ao se verificar a implementação de políticas de combate à pobreza no cotidiano é facilmente verificável a não predominância do enfoque da cidadania. Será o Programa Bolsa Família uma estratégia diferenciada neste sentido? Que concepção político-ideológica alicerça o referido programa? Há diferenciação significativa em relação aos programas anteriores? É um instrumento eficiente de combate à pobreza? Clarear estas e outras questões é a proposta do capítulo seguinte.

3. A CONCEPÇÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.1 A CONSTRUÇÃO DO DEBATE EM TORNO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Suplicy (2006), em recente e profundo estudo sobre os programas de transferência de renda⁴⁵ de caráter universal e incondicional, denominado pelo autor de Renda Básica de Cidadania⁴⁶, destaca os fundamentos de sustentação de programas dessa natureza no campo religioso: no Alcorão, no Budismo e no Velho e Novo Testamento da Bíblia Sagrada; em filósofos clássicos como Confúcio e Aristóteles; em revolucionários como Karl Marx: “de cada um de acordo com sua capacidade, a cada um de acordo com suas necessidades”. Identifica em Thomas More, no seu livro *Utopia* (1516), a inspiração desses programas pelo destaque dado a importância de se assegurar a todos o mínimo para a sobrevivência digna. Destaca economistas clássicos, defensores de idéias similares, como Adam Smith e Karl Polanyi. Destaca ainda a contribuição de Thomas Paine, no texto “Justiça Agrária” (1795), onde é defendida a idéia de que todo proprietário que cultiva a terra deve à comunidade um aluguel pela mesma.

Fica claro, diante do que foi citado até então, que os programas de transferência de renda são apontados por Suplicy como possibilidade concreta, simples e objetiva de garantia do direito mais elementar do ser humano, o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza socialmente produzida. Nesse sentido, Suplicy (2002) faz indicações importantes de experiências dessa natureza ao redor do mundo: em vários países da Europa a partir dos anos 1930⁴⁷; nos Estados Unidos, em 1935, quando o governo de Franklin Roosevelt cria o *Social Security Act* (Ato de Seguridade Social), no bojo do qual instituiu o *Aid for Families with Dependent Children* – AFDC (Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes),

⁴⁵ São considerados programas de transferência de renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar.

⁴⁶ Muitos autores contemporâneos, notadamente aqueles que defendem o princípio de adoção de uma renda mínima ou de um imposto de renda negativo, como Jonh Friedmann, Eduardo Suplicy e Antônio Maria, vêm colocando na agenda social a garantia de direitos de cidadania desvinculados da atividade laboral ou de qualquer contrapartida.

⁴⁷ A partir dos anos 1930, muitos países na Europa introduziram programas com a perspectiva de garantia de uma renda mínima, seja na forma de garantia de benefícios às crianças, de auxílios à famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro-desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social (SUPLICY, 2002).

concedendo um complemento de renda às famílias com renda abaixo de certo patamar, cujas mães eram viúvas e apresentavam dificuldades de cuidar de seus filhos e oferecer-lhes educação. Em 1974 foi criado também nos Estados Unidos o *Eamed Income Tax Credit* – EITC (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida), destinado a famílias que efetivamente estivessem trabalhando e tivessem crianças, tendo sido fixado um corte de renda abaixo do qual as famílias recebem uma transferência monetária variável, conforme a renda e o número de filhos e a partir do qual passam a pagar impostos de renda, ficando assim instituído um programa de Imposto de Renda Negativo⁴⁸, com rebatimentos positivos na redução da pobreza no país.

Percebe-se que embora a idéia de renda mínima faça parte da história do pensamento político, foi mais exatamente nos anos recentes que o debate em torno de sua importância estratégica ganhou expressão, confrontando propostas de direita e de esquerda. Assim, no final dos anos 40 (1948), a Inglaterra incluiu este programa no seu esquema de seguridade social, embora a Dinamarca já o tivesse adotado em 1933. Paulatinamente, outros países europeus, como a Alemanha em 1961, a Holanda em 1963, a Bélgica em 1974, a Irlanda em 1977, Luxemburgo em 1986, e a França em 1988, o foram implementando com padrões diferenciados. Daí a variedade de experiências conhecidas no mundo (PEREIRA, 2006).

Suplicy (2002, 2006), ainda analisa a experiência pioneira do Estado do Alasca, denominada Fundo Permanente do Alasca, a partir da qual, anualmente, os moradores daquele Estado recebem uma renda monetária transferida diretamente para sua conta bancária, considerando o volume do Produto Interno Bruto no referido ano. Ainda destaca na América Latina o Programa *Asignación Familiar*, desenvolvido no Uruguai, Chile e Argentina, para complementação de renda aos trabalhadores do mercado formal que tenham crianças freqüentando a escola; fala da proposta *Ingreso Ciudadano*, apresentada em 1995 por Rubén lo Vuolo e Alberto Barbeito para a Argentina; faz referência ao Programa *Beca Escuela*, criado em 1989, na Venezuela, destinado às famílias carentes, para manter seus filhos na escola até o limite de três crianças e destaca a BIEN – *Basic Income European Network*, a maior articulação européia em defesa de uma renda básica para todos no continente, criada em 1986. A BIEN vem mantendo ampla discussão internacional sobre a Renda Básica, enquanto

⁴⁸ O Imposto de Renda Negativo pode ser considerado uma proposta que preconiza uma transferência monetária para trabalhadores que tenham uma renda anual abaixo de um patamar previamente fixado, sendo que os trabalhadores que apresentam um montante de renda acima do fixado deverão pagar imposto de renda. O montante transferido deverá ser o mínimo possível para não desestimular, segundo seus idealizadores que se orientam por uma perspectiva de caráter liberal, o indivíduo na busca de se inserir no mercado de trabalho.

uma modalidade de Programa de Transferência de Renda incondicional, inclusive realizando congressos internacionais a cada dois anos.

No entanto, segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004), o debate sobre os programas de transferência de renda, no plano internacional, vivencia uma abrangência e ampliação contemporânea mais precisamente a partir de 1980, situando-se no âmbito das grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho em decorrência da “Revolução Tecnológica da Era da Informação”.

Trata-se, segundo os respectivos autores, de transformações geradoras de um profundo rearranjo do mercado capitalista. Percebe-se uma concentração cada vez maior do capital, orientados pela internacionalização da economia. Daí decorrem situações que demandam ações do Estado para proteção do amplo contingente de trabalhadores que passam a vivenciar o desemprego estrutural ou a precarização do seu trabalho, ampliando e disseminando a pobreza, tanto nos países em desenvolvimento como nos países do capitalismo avançado.

Para Silva⁴⁹ (1997 apud SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004), o desenho tradicional do *Welfare State* – seguro social, formado pela contribuição dos que se encontram inseridos no mercado de trabalho, e a assistência social, representada por serviços e auxílios sociais destinados à categorias sociais específicas em dificuldade, não responde mais às novas questões sociais. Coloca-se então a necessidade de reforma dos programas sociais e, nesse âmbito, os programas de transferência de renda são destacados como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza.

Segundo Pereira (2006), cada país tem procurado encontrar um equilíbrio entre o direito à satisfação de necessidades sociais e a ética capitalista do trabalho, oferecendo uma variedade de experiências que se diferenciam mais pelas técnicas (fórmulas de cálculo para a concessão do benefício; tipo e alcance de cobertura; prazos de recebimento; tipos de contrapartida; formas de financiamento, etc) do que pelos seus objetivos: oferecer uma renda complementar que amortize os impactos disruptivos do desemprego e da desagregação familiar, considerados hoje as principais causas da pobreza e da exclusão social.

Essa é a conjuntura que favorece o florescimento do debate e o desenvolvimento de experiências internacionais dos programas de transferência de renda, tomados como alternativas propostas por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas.

⁴⁹ SILVA, M. O da S e. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

3.1.1 Os programas nacionais de transferência de renda

No contexto do sistema de proteção social brasileiro, a temática dos programas de transferência de renda até o início dos anos 90 ocupou um espaço marginal no âmbito do debate brasileiro sobre as questões sociais, sendo que a possibilidade de prática desse tipo de política começa a ser colocada só a partir de 1991 com o Projeto de Lei nº 80/1991, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, apresentado ao Senado Federal pelo Senador por São Paulo, Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores. Os programas de transferência de renda são apontados por Suplicy como possibilidade concreta, simples e objetiva de garantia do direito mais elementar do ser humano, o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza socialmente produzida (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Silva, Yazbek e Giovanni (2004) afirmam que a primeira discussão no Brasil sobre a introdução de um programa de renda mínima ou programa de transferência de renda, vinculando-se a uma agenda de erradicação da pobreza no país, data de 1975, quando Antônio Maria da Silveira publicou, na Revista Brasileira de Economia, um artigo sob o título “Redistribuição de Renda”. Na proposta apresentada, o entendimento do autor era de que a economia brasileira, conforme estruturada, não atendia às necessidades de sobrevivência de todos, mesmo aqueles inseridos no mercado de trabalho, não se verificando uma relação adequada entre crescimento econômico e bem-estar. Nesse sentido, uma gradativa, mas efetiva extinção da pobreza exigia uma intervenção governamental. Para isso, apresentou uma proposta fundamentada no Imposto de Renda Negativo, de autoria de Friedman (1962)¹, tendo em vista a redução da pobreza. Seria uma transferência monetária proporcional à diferença entre um nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre, tomando por base um nível de subsistência como referência para fixação do nível de isenção.

Silva, Yazbek e Giovanni (2004), no que diz respeito ao processo histórico de construção do que entendem ser uma política pública nacional de transferência de renda, citam a existência de cinco momentos e bastante distintos entre si. Em 1991, inaugurando o primeiro momento desse debate, está a aprovação por unanimidade no Senado Federal do Projeto de Lei nº 80/1991 supracitado, de autoria do senador Suplicy (PT-SP) que propõe a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima em nível nacional. Tal projeto,

¹ FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. Chicago, University of Chicago Press, 1962.

mesmo tendo um parecer favorável desde 1993, foi preterido por outro que obteve apoio do Governo Federal.

No âmbito dessa nova agenda política, ainda em 1991, o debate brasileiro sobre renda mínima começa a ganhar novo impulso, inaugurando seu segundo momento, no Brasil, quando José Márcio Camargo passa a defender uma proposta de renda mínima que contemple uma articulação da renda familiar com a escolarização de filhos e dependentes em idade escolar. O vínculo com a escola pública era, portanto, o termo de garantia para focalização do programa nos estratos de menor renda, dada a dificuldade de comprovação de renda. Tratava-se de uma proposta de política social que, a curto prazo, amenizasse a pobreza e, a longo prazo, reduzisse a reprodução da pobreza. Nessa perspectiva, o debate sobre renda mínima, no Brasil, assume nova patamar, qualificado por duas inovações: introdução da unidade familiar no lugar do indivíduo como beneficiário dos programas e vinculação da transferência monetária com a educação, na perspectiva de romper com o caráter assistencial pela incorporação de um componente estrutural, influenciando, fortemente, o estabelecimento dos programas implantados a partir de 1995 que passam a ter a família como unidade beneficiária e a obrigatoriedade de ingresso e frequência de crianças em idade escolar na rede de ensino (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2004), no ano de 1995 iniciou-se o que se pode considerar o terceiro momento do debate sobre a política de transferência de renda no Brasil, agora impulsionado pelo desenvolvimento de experiências municipais em Campinas e em Ribeirão Preto (São Paulo), e em Brasília, Distrito Federal, seguidas de outras experiências e propostas em vários municípios e estados brasileiros, além da formulação de propostas nacionais, expressando respostas de governos às pressões da sociedade para enfrentamento da pobreza. Nesse contexto, a política de renda mínima ultrapassa o patamar de mera utopia, para se constituir numa alternativa concreta de política social.

A partir de 2001, penúltimo ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, já no seu segundo mandato (1999-2002), pode-se vislumbrar o quarto momento no desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil, marcado pela proliferação de programas de iniciativa do Governo Federal, com implementação descentralizada em nível dos municípios. Entre estes, tem-se a transformação do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima – PGRM, “para toda criança na escola”, em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa Escola”, e a criação do Programa Bolsa-Alimentação, entre outros, além da expansão dos programas, também nacionais, instituídos em 1996 – Programa

de Erradicação do Trabalho Infantil e Benefício de Prestação Continuada. No discurso do Governo Federal, esses programas, sem precedentes em termos de abrangência na política social brasileira, passam a ser considerados eixo central de uma “grande rede nacional de proteção social” implantada no país, sendo estes implementados de modo descentralizado em quase todos os 5.561 municípios brasileiros (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004), a partir de 2003, com o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, podemos perceber o início do que os autores passam a considerar o quinto momento do desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no país. Para os mesmos, esse momento é marcado por mudanças quantitativas, mas, sobretudo, qualitativas na direção da construção de uma política pública de transferência de renda, de abrangência nacional, podendo se destacar vários aspectos, dentre eles: indicação de prioridade no enfrentamento da fome e da pobreza; iniciação de um processo de unificação de programas nacionais de transferência de renda (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação); elevação dos recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento de programas de transferência de renda no orçamento; criação, em janeiro de 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, representando mais um esforço de unificação dos dois ministérios da área social (Assistência Social e Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome).

Parece que o processo de desenvolvimento histórico da política social brasileira rumo à construção de uma política pública de transferência de renda evidencia que os programas de transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias representam elemento central na constituição atual do sistema brasileiro de proteção social, mormente da política de assistência social. Todavia, algumas questões precisam ser colocadas, entre elas, qual sua efetividade enquanto política pública de enfrentamento da pobreza no país?

3.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Diante do cenário apresentado anteriormente surge com grande intensidade o Programa Bolsa Família. O Programa Bolsa Família é a proposta do Governo Federal, lançada no dia 20 de outubro de 2003, para unificação dos programas de transferência de renda, inicialmente restrita à unificação de quatro programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação. Foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e regulamentado pela Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o

Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006. Situa-se no âmbito da Presidência da República e caracterizando-se como destinado a ações de transferência de renda com condicionalidades, devendo sua execução ocorrer de forma descentralizada, com a conjugação de esforços entre os entes federados, considerando-se a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003).

Para Silva, Yazbek e Giovanni (2004), sob a justificativa de ampliação de recursos, elevação do valor monetário do benefício e melhor atendimento, a proposta de unificação tem como propósito mais amplo manter um único programa de transferência de renda, articulando programas nacionais, estaduais e municipais em implementação, na perspectiva de instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda.

De forma bastante simplificada podemos afirmar que o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que no seu novo formato beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00)⁵⁰ (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2007), o programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação por meio do cumprimento das condicionalidades; coordenação de programas complementares de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família são:

- I – promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II – combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III – estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV – combater a pobreza;
- V – promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004).

⁵⁰ A renda da família é calculada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês (como salários e aposentadorias). Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda *per capita* da família.

Quanto aos critérios de seleção, o Programa Bolsa Família seleciona as famílias a partir das informações inseridas pelo município no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. O Cadastro Único é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no País. Cada município tem um número estimado de famílias pobres considerado como a meta de atendimento do programa naquele território específico. O cadastramento não implica a entrada imediata dessas famílias no programa e, conseqüentemente, o recebimento do benefício. A partir das informações inseridas no Cadastro Único, por meio de sistema (software) desenvolvido para esse fim, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no programa a cada mês. O critério central é a renda *per capita* da família e são incluídas primeiro as famílias com a menor renda (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2007).

Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$18,00 (dezoito reais) a R\$112,00 (cento e doze reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças, gestantes e nutrizes. No caso de famílias que migraram de programas remanescentes o valor do benefício pode ser maior, tendo como base o valor recebido anteriormente. Os benefícios financeiros estão classificados em dois tipos, de acordo com a composição familiar: básico: no valor de R\$ 58,00, concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa, independentemente da composição familiar; variável: no valor de R\$ 18,00, para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 54,00, equivalente a três filhos por família (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2007). Como bem salientam Silva, Yazbek e Giovanni (2004), as famílias têm toda liberdade na aplicação do dinheiro recebido. A unidade beneficiária do programa é, por conseguinte, o grupo familiar, que é representado, preferencialmente pela mãe.

Ao entrar no Programa Bolsa Família, a família se compromete a cumprir as condicionalidades⁵¹ do programa nas áreas de saúde e educação, que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-

⁵¹ As condicionalidades são os compromissos sociais assumidos pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Trata-se de atividades nas áreas de educação e saúde que as famílias devem cumprir para assegurar o direito de receber o benefício financeiro do PBF.

natal para as gestantes e mães em amamentação (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004). Segundo os idealizadores do programa, o objetivo das condicionalidades é ampliar o acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais básicos, em especial os relativos à saúde e à educação.

A execução e gestão do Programa Bolsa Família se dá de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. No que se refere às responsabilidades e competências cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução. Cabe aos municípios proceder a inscrição das famílias pobres do município no Cadastro Único do Governo Federal, disponibilizar serviços e estruturas institucionais na área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal, constituir órgão de controle social, dentre outras atribuições (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004). Fica evidente que a maioria das responsabilidades e competências diluem-se entre Distrito Federal e municípios.

Segundo Marques e Mendes (2007), em maio de 2006 o programa estava implantado em 99,9% dos municípios brasileiros, beneficiando 11, 118 milhões de famílias, atingindo, portanto, quase 47 milhões de brasileiros. Em relação ao valor do benefício diferenciou-se dos benefícios concedidos anteriormente por introduzir uma parte fixa, não relacionada à existência de filhos em idade escolar, o que, sem dúvida, foi um avanço, não permitindo se dizer que se trata de simples continuação de um programa já existente. O Bolsa-Família é considerado uma inovação no âmbito dos programas de transferência de renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação que representa e pela elevação de recursos destinados a programas dessa natureza, de modo que, segundo seus idealizadores do programa, não há possibilidade de diminuição da transferência monetária em relação ao benefício então prestado por qualquer dos outros programas.

É notório que não são desprezíveis os números do Programa Bolsa Família, nem tampouco o fato de que pela primeira vez famílias miseráveis encontram alguma medida de proteção social que seja não-contributiva. No entanto os limites são muitos. Os valores da

prestação são muito pequenos, os critérios de acesso altamente rigorosos e excludentes e sua implementação não se faz acompanhada ainda de um forte aparato político-pedagógico de emancipação política, educacional e cultural. Neste sentido, melhor compreender as diretrizes do referido programa é o que nos propomos a seguir.

3.2.1 As diretrizes do Programa Bolsa Família

Com o intuito de diferenciar as posturas diante das coisas, Guareschi (2001) afirma que somos tomados por diferentes cosmovisões, maneiras de encarar a realidade, o mundo, a sociedade. Para ele somos tomados por diferentes paradigmas e onde quatro dimensões para ele estão sempre presentes e são fundamentais: concepção de ser humano, concepção valorativa ou ética, concepção de social e finalmente a dimensão da prática, isto é, como se comportam e se relacionam as pessoas que aceitam e se guiam por determinado paradigma. Em se tratando de políticas públicas parece existir uma outra dimensão essencial: qual o melhor Estado? Que tipo de serviço deve prestar? É como se cada um de nós usasse um “óculos”, e por meio deste, tendêssemos a achar interessante política pública *x* ou *y*. Exercício bastante interessante diante desta premissa é tentar compreendermos estes “óculos”, ou seja, analisar as diretrizes da política, neste caso, o que faz com que o governo enxergue o Programa Bolsa Família enquanto instrumento-chave para o combate à pobreza. Diante deste contexto surge então o conceito de diretrizes enquanto concepção político-ideológica que está por detrás de uma política em específico.

Visto que estamos trabalhando como sinônimos os conceitos de diretrizes e concepção político-ideológica, exercício de grande valia é melhor compreender o significado do termo-chave ideologia, pano de fundo na maioria das vezes responsável pelas decisões políticas.

Tanto na linguagem política prática, como na linguagem filosófica, sociológica e político-científica, não existe talvez nenhuma outra palavra que possa ser comparada à ideologia pela frequência com a qual é empregada e, sobretudo, pela gama de significados diferentes que lhe são atribuídos. Segundo Bobbio et al (1992), dentre outros, existe um “significado fraco” e um “significado forte”. O significado forte tem origem no conceito de ideologia de Marx. No seu significado fraco, e de nosso interesse, ideologia designa o *genus*, ou a *species* diversamente definida, dos sistemas de crenças políticas: um conjunto de idéias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos.

Entre os usos mais gerais do significado fraco de ideologia, Bobbio et al (1992) ressalta alguns. Para Carl J. Friedrich as ideologias são sistemas de idéias conexas com a ação, que compreendem tipicamente um programa e uma estratégia para a sua atuação e destinam-se a mudar ou a defender a ordem política existente. David Easton vê nas ideologias aquelas interpretações e aqueles princípios éticos explícitos e elaborados que definem o escopo, a organização e as fronteiras da vida política e oferecem uma interpretação do passado, uma explicação do presente e uma visão do futuro. Uma outra definição geral é a que foi proposta por Zbigniew K. Brzezinski. Segundo ele trata-se de um programa adaptado para a ação de massa, derivado de determinados assuntos doutrinários sobre a natureza geral da dinâmica da realidade social, e que combina certos assertos sobre a inadequação do passado e/ou do presente com certas tendências explícitas de ação para melhorar a situação e certas noções sobre o estado final e desejado de coisas.

Foco desta pesquisa é a análise da política pública, mais precisamente, das diretrizes do programa. Para Rico (2001) a análise pode ser compreendida enquanto exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos do programa. Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos. Digamos, as possibilidades de desenho institucional de uma política nacional de saúde, por exemplo, são as mais diversas do ponto de vista das formas de relação entre setor público e setor privado, das formas de financiamento, das modalidades de prestação de serviços, etc. A análise de políticas públicas busca reconstituir estas diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível. Ou, melhor dizendo, para dar sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública⁵².

Partindo do entendimento de que os programas de transferência de renda, no Brasil, denominados, por exemplo, Renda Mínima, ou foco deste estudo, Bolsa Família, podem ter orientações político-ideológicas e motivações diferenciadas, que vão de uma perspectiva de apoio à funcionalidade do mercado, apresentando, portanto, caráter meramente compensatório e residual, até uma perspectiva orientada pelo entendimento de que a riqueza socialmente produzida deve, de alguma forma, ser redistribuída aos membros da sociedade, é que é possível desvendar o significado e a natureza desse programa no Brasil.

⁵² A ação pública é caracterizada por incoerências, ambigüidades e incertezas em todos os estágios e em todos os momentos. Qualquer política pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e societária.

Nesse sentido, segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 37) esses fundamentos colocam a possibilidade de duas orientações para os programas de transferência de renda que vêm inspirando o debate e as experiências brasileiras:

- a) Transferência de renda enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos liberais/neoliberais, mantenedores dos interesses do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra o desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada “linha de pobreza”;
- b) Transferência de renda enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da cidadania universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos que necessitam do benefício ou os cidadãos em geral, visando a garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social⁵³.

Como colocado no capítulo anterior de forma bastante breve, existe uma diferença muito grande em relação à defesa dos mínimos sociais ou a defesa da satisfação das necessidades básicas. Do ponto de vista empírico, conceitual e político, inclusive, fica evidente uma grande incompatibilidade entre si. Percebe-se de um lado um esforço de equiparar os termos, de outro, fica evidente diferentes e marcantes diferenças do ponto de vista conceitual e político-estratégico.

Pereira (2006) afirma que “mínimo” e “básico” são, na verdade, conceitos totalmente distintos. Enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Neste sentido analisar as diretrizes é buscar compreender além das orientações político-ideológicas que alicerçam a política pública, a vinculação que se faz entre provisão mínima e necessidades básicas. Infelizmente o que se percebe é que:

⁵³ A Renda Básica de Cidadania proposta por Suplicy é um exemplo dessa proposta.

Fruto secular das sociedades divididas em classes sejam elas escravistas, feudais ou capitalistas –, a provisão de mínimos sociais, como sinônimo de mínimos de subsistência, sempre fez parte da pauta de regulações desses diferentes modos de produção, assumindo preponderantemente a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema (PEREIRA, 2006, p. 15).

A maior polêmica em torno dos programas de transferência de renda parecem residir, neste sentido, em torno da definição dos mínimos sociais a serem garantidos. Essa preocupação é sintetizada por Telles ao considerar que a ausência de uma referência pública para a definição de um padrão mínimo de atendimento às necessidades nos programas de renda mínima, “terminam por transitar em uma frágil fronteira na qual o direito de uma vida digna facilmente se transforma em uma **esmola institucionalizada** (TELLES, 1998, p. 9, grifo nosso).

O mínimo de subsistência, portanto, com o modo de produção em vigor, pode ser uma parca ração alimentar para matar a fome dos necessitados, uma veste rústica para protegê-los do frio, um abrigo tosco contra as intempéries, um pedaço de terra a ser cultivado em regime de servidão, **uma renda mínima subsidiada** ou um salário mínimo estipulado pelas elites no poder (PEREIRA, 2006, grifo nosso). Macedo e Brito (2004) com base na escuta de beneficiários, afirmam que mesmo atribuindo alguma importância à ajuda recebida, porque responde, em muitos casos, às carências imediatas, as entrevistadas, através de expressões “dinheirinho”, “trocadinho”, “ajudazinha” e “pingadinho”, deixam explícita a idéia de que percebem o benefício como algo insuficiente e irrisório no contexto das reais necessidades das famílias. Na visão de Paiva (2007), temos a trágica visão elitista de sempre, na qual o povo permanece como um indesejável “resíduo social”, para o qual qualquer ajuda basta e qualquer apoio serve. Segundo ela, não é por acaso que as ações principais do atual governo consistem no Programa Bolsa Família, na construção de cisternas no semi-árido nordestino e uma ou outra ação pontual em termos de segurança alimentar.

Tanto para Pereira (2006), quanto para Macedo e Brito (2004), se fizermos uma análise mais acurada dos discursos, proposições e intenções dominantes, veremos que com um mínimo de provisão social espera-se, quase sempre, que os beneficiários dessa provisão dêem o melhor de si e cumpram exemplarmente seus deveres, obrigações e responsabilidades. Qualquer deslize cometido por eles lhes será fatal, sob todos os aspectos. O cumprimento de condicionalidades para que se receba o benefício parece caminhar na mesma lógica. Diferentemente do rico, o pobre tem que “andar na linha” e aceitar qualquer oferta de serviço

e remuneração, visto que sua condição de pobreza continua sendo vista como um problema moral e individual e, conseqüentemente como um sinal de fraqueza pessoal que deverá ser condenada. O cadastramento é o mecanismo que estabelece o acesso à bolsa. Na “era das bolsas” o “cadastramento dos pobres” transforma-se numa operação central para inclusão/exclusão dos beneficiários. É por isso que entre os necessitados sociais há o sentimento arraigado de que para vencerem na vida têm que ser melhores do que os abonados. Tal postura parece ser desprovida de sentido. É irracional do ponto de vista lógico, e inconsistente do ponto de vista ético, exigir ou esperar o melhor de quem não tem as condições básicas asseguradas e usufruídas para assim proceder.

Pereira (2006) afirma que um dos *approaches* possíveis é o da ortodoxia econômica do bem estar, que confunde necessidades com preferências e cidadãos com consumidores, cujas opções de consumo são tidas como reflexo de suas necessidades. Trata-se, portanto, de um enfoque nitidamente conservador, que privilegia o mercado como agência-mor de provisão e o consumidor (e não o cidadão) como o alvo de satisfações, inclusive públicas. Por essa lógica, o mercado teria uma posição central, ficando a cargo do Estado alguns deveres básicos como a provisão de um certo mínimo de renda para aqueles não podem participar do mercado. Vale ressaltar a prevalência da abordagem unidimensional/dimensão econômica em relação à pobreza, enfoque apresentado no capítulo anterior.

Como afirma Hayek (1977), o Estado deve prover um mínimo de *safety net* (rede de segurança) para prevenir ou enfrentar a pobreza extrema, mas sem elevar os destinatários deste mínimo de provisão à condição de titulares de direitos, que implicam deveres dos poderes públicos, para não contrariar a lógica espontânea e justa do mercado. É esta a concepção de provisão de mínimos sociais que está atualmente em alta no mundo e no Brasil, sob a influência da ideologia neoliberal da qual Hayek é considerado o mentor intelectual e que tem os programas de transferência de renda como decisão política enquanto estratégia de combate à pobreza.

O conceito de proteção social mínima identifica-se, nas suas origens, com um mínimo de renda. Surge na Grã-Bretanha, em 1795, sob forma de abono salarial ou rendimento mínimo garantido. Respaldação pela Lei do Parlamento do Condado de Speenhamland (*Speenhamland Law*), tal conceito marcou uma inflexão até então jamais vista na política de proteção social. Criada num contexto de grande perturbação social, a *Speenhamland Law* reconheceu o direito de todos os homens a um mínimo de subsistência. Como diz Polanyi (1980), citado por Pereira (2006), isso introduziu uma inovação social e econômica que nada

mais foi do que o estabelecimento do “direito de viver”. Não será o Programa Bolsa Família algo parecido? Será que uma transferência monetária ínfima, e com a prerrogativa de exigir condicionalidades não caminha na mesma ótica?

Para Pereira (2006), com o retorno do ideário liberal, sob a denominação de neoliberalismo, voltou-se a defender a identificação dos mínimos sociais com um mínimo de renda, se tem a emergência das chamadas por ele, políticas sociais de nova geração. Coerente com esta afirmativa, segundo ele, os programas de transferência de renda existentes guiados pelos critérios: focalização na pobreza, subjetividade do direito (deve ser demandado pelo interessado), condicionalidade (admite prerrogativas e contrapartidas), subsidiariedade (é renda complementar) e sujeição do interessado a testes de meios ou comprovações de pobreza, não se configuram como programas redistributivos (que retirariam de quem tem para dar a quem não tem).

Há diversas razões que justificam esse recorte. Em primeiro lugar, a constatação de que a focalização desses programas é uma questão central no debate sobre a intervenção governamental, revelando as novas configurações das políticas sociais de combate à pobreza e as estratégias de atendimento aos mais pobres estabelecidas pelo Estado brasileiro, conforme diretrizes estabelecidas pelos organismos multilaterais como Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Fundo Monetário Internacional (FMI). De uma maneira geral, essas análises apontam para um distanciamento crescente do paradigma de proteção social concebido na Constituição de 1988, tendo por base a idéia de seguridade social caracterizada pela universalização do acesso a bens e serviços públicos. A lógica do trabalho como fonte primeira e insubstituível de renda e sobrevivência, bem como a opção política de priorizar o econômico em detrimento do social, tem contribuído para a construção de um consenso em torno dos princípios de seletividade e focalização (MACEDO; BRITO, 2004).

Para Montaño (2007), o projeto neoliberal elabora uma nova modalidade de resposta à “questão social”, buscando acabar com a condição de direito das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter universalista, com a igualdade de acesso, com a base de solidariedade e responsabilidade social e diferencial (todos contribuem com o financiamento e a partir das capacidades econômicas de cada um. Assim, tais respostas não constituiriam direito, mas uma atividade filantrópica/voluntária. A universalização cede lugar à focalização e descentralização, a “solidariedade social” passa a ser localizada, pontual, identificada à auto-ajuda e ajuda mútua. De forma bastante sucinta, então, o que se percebe é que as

políticas sociais são retiradas paulatinamente da órbita do Estado, sendo privatizadas: transferidas para o mercado e/ou alocadas na sociedade civil; são focalizadas, isto é, dirigidas exclusivamente aos setores portadores de carecimentos pontuais; elas são também descentralizadas administrativamente, o que implica apenas uma desconcentração financeira e executiva, mantendo uma centralização normativa e política. Esse é o tipo de resposta do Estado à “questão social” fundamentalmente dirigida às populações mais carentes, o cidadão-usuário. Enfim, esta verdadeira desresponsabilização do Estado no trato da “questão social”, só é possível de ser realmente compreendida na sua articulação com a auto-responsabilização dos sujeitos carenciados e com a desoneração do capital na intervenção social, no contexto do novo projeto neoliberal.

Macedo e Brito (2004) afirmam que os programas de transferência de renda, também chamados de políticas de nova geração, podem ser caracterizados como políticas compensatórias, independente dos desenhos de seus programas. Consta-se a inclusão de critérios de habilitação, condicionalidades, contra-partidas, prazos de duração. Todos os programas têm em comum assegurar uma transferência monetária direta a todos aqueles, indivíduos ou famílias, que possam comprovar insuficiência aguda de renda. Trata-se, portanto, de atuar focalizadamente sobre a demanda, garantindo ao menos condições elementares de funcionamento nas economias de mercado. Assim, os mínimos sociais ou programas de renda mínima ganham centralidade no âmbito das políticas assistenciais, independente da matriz que os legitima. Não sendo universais, nem tampouco estruturados com base em um direito inalienável e, portanto, extensivos a todos em situação de risco e vulnerabilidades sociais, tais programas acabam promovendo mecanismos de controle severamente seletivos sobre a população beneficiária. Ser contemplado é motivo de satisfação e, sobretudo gratidão. Ajuda não se discute (quanto, como, por quanto tempo, em que condições), pois não se configura como um direito.

Como aponta Lavinhas et al. (2007) o que se percebe é o movimento do campo dos direitos para o campo da responsabilização individual. Em suma, espera-se dos beneficiários das transferências que honrem os compromissos sociais que lhes forem exigidos, sem o que podem ser objeto de sanções. O direito é agora condicionado, logo não se trata mais de um direito de cidadania, fundado na incondicionalidade.

De fato, a política social focalizada, de combate à pobreza, nasce e se articula às reformas liberais e tem por função compensar parcial, e muito limitadamente, os estragos

sócio-econômicos promovidos pelo Modelo Liberal Periférico⁵⁴ e suas políticas econômicas, reconhecidas pelo Banco Mundial – baixo crescimento econômico, pobreza, elevadas taxas de desemprego, baixos rendimentos, enfim, um processo generalizado de precarização do trabalho (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007). Como afirma Lavinias et al. (2007), sua matriz tem origem na prática assistencialista, inicialmente em mãos da igreja. Estruturam-se em valores de solidariedade, indispensáveis nas sociedades modernas fortemente diferenciadas e desiguais, pois permitem mitigar os efeitos da pobreza propiciando um aumento do bem-estar comum. Tais programas, todavia, não incorporam forçosamente valores de equidade. Costumam ser, por isso mesmo, focalizados e não universais.

Para Piovesan (2005), o caráter de universalidade ultrapassa qualquer contrapartida, devendo ser assegurado a todos os seres humanos, independente de qualquer pré-requisito ou algo do gênero. Assim, “[...] chama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade” (p. 22). Infelizmente é fato que muitas famílias pobres e miseráveis têm problemas de inclusão em decorrência de falta de registro civil, ou seja, documentos pessoais para o devido cadastro e identificação. Sob a ótica dos direitos humanos, o Programa Bolsa Família deve ser acessível a todos que dele necessitarem, independentemente do fato das pessoas possuírem ou não identificação e cadastro. Em virtude disso, a lógica do programa obedece muito mais ao discurso humanitário da ajuda e da assistência do que o provimento de direitos. Sob a ótica dos direitos humanos, o Programa Bolsa Família deve afirmar que o acesso ao programa e ao direito humano à alimentação é um direito de todas as pessoas elegíveis, sendo necessária a possibilidade de provisão dos benefícios desse programa a todas as pessoas em estado de vulnerabilidade. Da mesma forma, não deve haver a provisão de um tempo máximo de acessibilidade ao programa, mas o mesmo deve ser concebido para atender as pessoas enquanto houver um quadro de vulnerabilidade, se necessário, a vida toda.

Pelas propostas reducionistas e desvinculadas de iniciativas de inserção social que envolvam seus beneficiários, a expansão desses programas, no Brasil, tende a projetar um tipo de ação apenas reparadora dos efeitos mais imediatos da pobreza. Nesse sentido, pode-se observar a permanência, nessas práticas,

⁵⁴ Terminologia que busca caracterizar um modelo de produção retrógrado, que conduz a uma inserção internacional passiva para o país, mantém uma brutal concentração de renda, e reforça a dominação financeira evidente com o grande lucro dos bancos. Segundo essa lógica esses quesitos gerariam mais subdesenvolvimento no Brasil, e parte desse subdesenvolvimento envolve não só uma infra-estrutura decadente, mas instituições deterioradas, uma governança degradada e perspectivas desfavoráveis.

de uma concepção naturalizada da pobreza, que conduz a retomada da filantropia enquanto referencial que se opõe a um outro registro, que tem como norte os direitos de cidadania (MACEDO; BRITO, 2004, p. 215-216).

Segundo Druck e Filgueiras (2007), é importante salientar que o investimento em políticas sociais universais, que atingem o conjunto da população, tem se reduzido em termos relativos, afetando dramaticamente um enorme contingente que é pobre e tem todo tipo de carências, mas que não se beneficia dos programas focalizados, por que tem uma renda acima daquela estipulada pela linha de pobreza. Esse segmento se defronta, cotidianamente, com a deterioração e insuficiência dos serviços públicos universais. Como afirma Faleiros (2007), dada a eficiência da ação espontânea do mercado, que ocasiona um equilíbrio entre todos os indivíduos, de tal sorte que todos podem nele tirar vantagens pelas vias da livre concorrência, a visão liberal defende a intervenção do Estado aos grupos e indivíduos que não podem, por razões pessoais ou de debilidade sociais usufruir dessas vantagens do mercado.

Montaño (2007), como colocado no primeiro capítulo, busca desmistificar as enganosas (e extremamente funcionais à retórica e à prática neoliberais) “teses” que sustentam que o capitalismo já não é mais o mesmo, que a sociedade civil autônoma deve substituir o Estado nas suas atribuições fundamentais e que o “terceiro setor”⁵⁵ é uma das alternativas à crise contemporânea. O referido autor busca explicitar o fenômeno real encoberto pelo conceito de “terceiro setor”. Para ele o que é chamado de “terceiro setor” nada mais é do que um fenômeno inserido na e produto da reestruturação do capital, pautado nos princípios neoliberais: um novo padrão para a função social de resposta às seqüelas da “questão social”, seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, da auto-ajuda e da ajuda-mútua. Uma leitura e realista, a partir da visão de totalidade sobre a sociedade capitalista e sua reestruturação, permite-nos compreender o resultado desse movimento. Ele não é outra coisa que a camuflagem da desresponsabilização do Estado e a auto-responsabilização dos sujeitos pelas respostas a suas próprias necessidades; movimento este claramente focalizador e diferenciador dos serviços sociais, um golpe duro ao princípio da universalidade e à sua condição de direito de cidadania, conquistas históricas dos trabalhadores.

⁵⁵ Entende-se por terceiro setor as organizações não-governamentais (ONGs), as organizações sem fins lucrativos (OSFL), as organizações da sociedade civil (OSC), as instituições filantrópicas, as associações de moradores ou comunitárias, as associações profissionais ou categorias, os clubes, as instituições culturais, as instituições religiosas, dentre tantos outros exemplos.

Ainda de acordo com Montaña (2007), tanto a direita quanto a esquerda ao defender a atuação do “terceiro setor” acabam por compartilhar de um mesmo projeto. Ambas as tendências propõem-se a retirar, o máximo possível, o Estado da jogada. Ambas querem deixar o jogo social, político e econômico, aberto aos atores sociais, com a menor interferência estatal. A diferença está em que os primeiros, a tendência conservadora, mais inspirada nos princípios liberais e neoliberais, querem como âmbito regulador das relações sociais o mercado; entretanto, a “intenção progressista” visa à sociedade civil (o “terceiro setor”). Diferença esta que, no entanto, não os impede de embarcar no mesmo projeto de desmonte do Estado keynesiano. Este debate é sustentado a partir da idéia de que se a experiência social-democrata tem se esgotado, e se o sonho de uma sociedade pós-capitalista se deparou com a brutalidade stalinista, só nos restaria a humanização harmoniosa da sociedade capitalista.

Assim, derivando a atenção para as pontuais medidas estatais compensatórias e para as supostas novas respostas do “terceiro setor”, escondem-se os verdadeiros fenômenos e esvaziam-se os debates sobre eles: a desregulação da relação capital/trabalho, o esvaziamento dos preceitos democráticos, a anulação da perspectiva de superação da ordem, a precarização do trabalho e do sistema de proteção social (estatal) ao trabalhador e ao cidadão carente, o peso no trabalhador dos custos do ajuste estrutural orientado segundo as necessidades do grande capital (MONTAÑO, 2007).

Para Montaña (2007, p. 19):

Coisa semelhante poderia ser dita em relação às abordagens mais críticas e contundentes sobre a política social. Para além das intenções de algum governo progressista, das qualificações e opções dos seus desenhistas e implementadores, para além da qualidade de uma política pontual, a análise geral da política social, como fenômeno típico do Estado de Bem-Estar Social, procede a generalizações como caminho para a compreensão das suas verdadeiras funções econômicas, políticas e sociais, ocultas na aparência da concessão de serviços, e desvendando-as mediante a análise que a concebe como produto histórico, determinado pela dinâmica social mais ampla e pelas lutas de classe.

Para Souza Martins (2002), por trás de um discurso construído em torno da exclusão, existe um projeto histórico de afirmação do capitalismo, mediante a exaltação de estratégias de inclusão social dos “descartados” do sistema econômico. Nesse sentido, a exclusão é o sintoma grave de um processo social que vem transformando seres humanos em

“descartáveis”, ou seja, reduzidos à condição de coisa que, remontando ao pensamento de Marx, seria uma forma de alienação e coisificação da pessoa.

Offe (1984) afirma que em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto. Segundo ele esta função reguladora se dá através da política social que “[...] é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado (OFFE, 1984, p. 15). O estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão de obra para o mercado, como também, através de tal política e programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo.

Para Faleiros (2007), as políticas sociais conduzidas pelo Estado capitalista representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais. Essa contradição, segundo o autor, é dissimulada pelas ideologias humanistas, progressistas ou liberais, que apresentam essas medidas como instrumentos de igualdade social, de melhoramento do bem-estar, de igualdade de oportunidades. Segundo o referido autor, as políticas sociais se demonstram intrinsecamente perversas, feitas pela máquina de repressão que é o Estado. Essa postura deixa clara uma visão maquiavélica das políticas sociais do Estado capitalista, no sentido de que todo o espaço social é organizado por esses aparelhos para submeter a classe operária. Ao contrário do esquema keynesiano, a estratégia econômica atual do neoliberalismo baseia-se no mercado, e não mais na intervenção do Estado, para estimular e consolidar a acumulação de capital.

Se referindo às medidas da Assistência, Faleiros (2007) afirma que elas realizam uma certa redistribuição da renda, mas limitadas sempre a um nível mínimo, a uma clientela restrita e com um controle rígido. As lutas pela igualdade de acesso, pela equidade alcançam resultado parcial, já que as condições gerais de produção de desigualdade são mantidas. O objetivo estratégico desse tipo de ação é a estabilização social, criação da estabilidade que, por sua vez, permita a inversão e a acumulação, e termine com as ameaças reais ou percebidas que as classes subalternas possam fazer aos investimentos estrangeiros e à burguesia dependente-associada.

Neste sentido, uma das tendências da política social nos países capitalistas é a implantação dos programas de transferência de renda como medida unificadora de todas

prestações e transferências sociais. Segundo Faleiros (2007, p. 66) “essa medida tem o duplo efeito de controlar o contribuinte e de remercantilizar a política social, obrigando o indivíduo a abastecer-se no mercado, garantindo-se o regime capitalista na sua essência, isto é, como regime produtor de mercadorias.” Ainda segundo o autor, é o Estado que se apresenta como distribuidor de serviços ou de dinheiro para aqueles que não estão preparados para o mercado ou estão na reserva ou para manter a economia do mercado em seu conjunto.

Na mesma perspectiva O’Connor⁵⁶ (1977 apud SCHONS, 2003), afirma que o Estado, para se manter, não só deve criar as condições básicas para a acumulação, como também estabelecer as condições de harmonia social, atribuindo assim à Assistência tanto uma função econômica quanto política. Neste sentido Schons (2003, p. 44), afirma que existem duas tendências:

[...] quem opera com a Assistência, pura e simplesmente, adota uma ação curativa, paternalista, permanecendo na postura conservadora. Pelo contrário, quem opera com a Assistência numa concepção de direito e cidadania trabalha no preventivo, sobre as causas, postulando uma concepção transformadora.

Schons (2003), sobre propostas e saídas apontadas para uma efetividade da Assistência Social, afirma que é preciso que se diga que, embora a grande maioria aponte para a superação desse modo de produção (capitalista) para lograr um efetivo acesso aos bens produzidos na sociedade, encontramos nas propostas e saídas indicadas idéias pulverizadas no próprio limite dessa estrutura econômica. Para Diaz (1972)⁵⁷, citado por Schons (2003, p. 130), o que parece ser o problema do bem-estar social está naquilo justamente que ele coloca como sua característica, isto é, no seu “propósito de tornar compatíveis dois elementos num único sistema: um o capitalismo como forma de produção e outro, a consecução de um bem-estar geral”, ou seja, um nível de vida elevado para todos num sistema desigual. O autor insiste que é preciso ir além na medida em que a crença na possibilidade de tal compatibilidade constitui precisamente o elemento psicológico, e ao mesmo tempo, ideológico que serve de base para o neocapitalismo típico do *Welfare State*, produzindo um afrouxamento de tensão moral e criando um modelo de consumidor satisfeito.

⁵⁶ O’CONNOR, J. USA: A crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

⁵⁷ DIAS, E. **Estado de Direito e sociedade democrática**. Lisboa: Iniciativas Editoriais Lisboa, 1972.

Behring (2007), semelhantemente analisa as políticas sociais no capitalismo tardio⁵⁸, afirmando que é irrealizável todo o conjunto de soluções para a questão da desigualdade, que remetam apenas às esferas da distribuição e do consumo, diga-se, da circulação, quando a chave do problema está na produção. Behring (2007, p. 24), afirma neste sentido que:

O projeto redistributivista é claramente limitado. Do contexto de estagnação econômica ensejado a partir de fins da década de 60, emergem elementos que infirmam o alcance dessas proposições. São eles: a supercapitalização, com sua pressão ostensiva em favor da mercantilização de mais e mais setores da vida social; a tensão sobre a destinação dos recursos estatais aprofundada pela crise fiscal; a tendência de deterioração das instituições democráticas; a presença das concepções meritocráticas neoliberais, contrárias ao *Welfare* protetor e defensor dos direitos sociais universais; a dificuldade de organização do sujeito político contra-hegemônico.

Behring (2007) deixa claro que todas estas características, impulsionadas pelo aprofundamento das antinomias estruturais do modo de produção capitalista na sua fase tardia, configuram uma moldura amplamente desfavorável às políticas redistributivistas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Para a política social, este conjunto de tendências e contratendências que constituem o capitalismo tardio traz conseqüências importantes. O desemprego estrutural, por exemplo, acena para o aumento de programas sociais, inclusive de caráter assistencial permanente. Neste sentido, segundo o autor, as políticas sociais do tipo “keynesianas”⁵⁹ buscam amortecer as crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo, intrínsecas ao movimento de produção e reprodução do capital. Estas, no máximo, tiveram a capacidade de reduzir a crise às condições de uma recessão, tanto que tais estratégias demonstraram claros sinais de cansaço em fins da década de 60.

Como afirma Marx (1985), o capitalismo gesta-se e desenvolve-se contendo uma contradição imanente e ineliminável à sua lógica e que leva à constante presença de uma crise estrutural: a contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada do produto. Com ela desenvolvem-se a tendência à substituição da força de trabalho pela maquinaria e a tendência à queda da taxa de lucro. Temos então uma lei geral da acumulação capitalista que,

⁵⁸ Expressão utilizada por Ernest Mandel e refere-se à totalidade do mundo do capital numa época em que suas tendências de desenvolvimento alcançaram a maturidade e suas contradições estão ainda mais latentes, promovendo, como nunca, efeitos regressivos. A sistematização mais significativa de Mandel sobre as características do capitalismo após a Segunda Guerra Mundial está no livro *O Capitalismo Tardio*, concluído em 1972.

⁵⁹ As proposições de Keynes vão se inspirar na experiência do *New Deal* americano, especialmente nas saídas europeias da crise, que têm um ponto em comum: a sustentação pública de um conjunto de medidas anticrise.

considerada a longo prazo, intercala períodos de crescimento acelerado, seguidos de fases de crescimento desacelerado, convulsões e estagnação, derivando em crises econômicas generalizadas e cumulativas.

O que se evidencia, portanto, é a dificuldade crescente de controle dos ciclos econômicos, no contexto da combinação perversa de racionalidade e irracionalidade, de organização e anarquia sob o capitalismo. Estes ciclos balizam as possibilidades e limites da política social. A generalizada associação entre redistribuição de renda, cidadania e democracia nas condições específicas do capitalismo mundial (central e periférico) em fins deste século é, no mínimo, discutível. Assim, esse discurso acerca de enfeites ações compensatórias, muitas vezes mínimas, considerada a extensão das demandas reais da população, particularmente no Terceiro Mundo (BEHRING, 2007).

Diante do que foi apresentado até então, o que fica evidente pela perspectiva adotada, além dos mecanismos perversos das políticas sociais em voga atualmente, é sua fragilidade enquanto mecanismo de superação da pobreza. Nesta linha de raciocínio, tanto a superação da pobreza via intervenção do Estado (visão social democrata), quanto a superação da pobreza via mercado (visão liberal/neoliberal), não passam de falácias.

Behring (2007) aponta estudo que identifica as divergências entre os vários organismos das Nações Unidas quanto à questão das estratégias de enfrentamento da pobreza. Porém, fundamentalmente, o ajuste tem passado pela desregulamentação dos mercados, pela redução do déficit fiscal e/ou do gasto público, por uma clara política de privatização, pela capitalização da dívida e um maior espaço para o capital internacional, inclusive como condição para empréstimos. Para a política social a grande orientação é a focalização das ações, com estímulo a fundos sociais de emergência.

Estariam os programas de transferência de renda, que assumem a modelagem de “bolsa”, forjando novas faces de proteção social no Brasil ou sucumbirá à maldição para a qual alertava o imortal sanfoneiro Luiz Gonzaga: “Quem dá uma esmola a um homem que é são, ou lhe mata de vergonha, ou vicia o cidadão”? Esta é a pergunta que fazem Macedo e Brito (2004) e na qual a resposta os remetem às formas de gestão do social associadas a estes programas, que, segundo eles, têm transfigurado a própria noção de “sujeitos de direitos” em “usuários”, cujo acesso aos benefícios são definidos por critérios focalistas e seletivos. Assim, a diretriz norteadora dessas ações tende a seguir o sentido oposto ao das políticas sociais regidas pelos princípios universais de direitos e de cidadania. Desta forma, esses tipos de transferência de renda, nos moldes do Programa Bolsa Família, além de sua significação

regressiva, no sentido de construção de um padrão de seguridade social e de institucionalizar a dualidade entre trabalhadores integrados e os pobres assistidos:

[...] forjam um modelo de proteção social que parece basear-se no pressuposto que a pobreza é inevitável e, portanto, pouco poderia ser feito para combatê-la a não ser minorar seus efeitos mais perversos e também neutralizar seu eventual potencial conflitivo (TELLES, 1998, p. 112).

De acordo com Draibe (1993b), para os liberais, mais claramente para nossos contemporâneos neoliberais e conservadores, a renda mínima (em geral sua versão em dinheiro) expressa uma dada concepção do papel do Estado, que deveria oferecer tão somente, aos desfavorecidos, um certo grau de segurança social. A política social neste caso é pensada de modo residual apenas complementar àquilo que os indivíduos não puderem solucionar via mercado ou através de recursos familiares e da comunidade. Não é bem vista uma forte atuação do Estado até porque oferecer demais serviria como um desestímulo ao trabalho. Desta forma:

[...] um dos aspectos é o da declarada indisposição quanto à Assistência do Estado, a não ser quando ela permanece e é dirigida para uma população alvo bem específica, para contornar situações alarmantes, ou evitar a ameaça de subversão da ordem social, e para manter um ambiente saudável e seguro, protegendo os que se encontram na ordem (SCHONS, 2003, p. 182).

Essas considerações permitem-nos inferir que as transferências de renda efetivadas sob a orientação aqui descrita, antes de significarem qualquer forma de ruptura, reafirmam o caráter compensatório, eventual e fragmentário das ações assistenciais, tradicionalmente desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Dessa forma, mantém-se o critério particular do “mérito” ou o valor da necessidade para definir a demanda da assistência social.

Para Oliveira (2003) a literatura referente ao *Welfare State* é bastante profícua no sentido de indicar seus principais modelos, bem como os elementos constitutivos de sua emergência, consolidação e crise. Entende oportuno registrar a tipologia apresentada por Sping-Andersen (1991). Para Sping-Andersen (1991), citado por Oliveira (2003), três são os regimes de *Welfare State*: o social-democrata (ou institucional-redistributivista), o regime ou modelo conservador/coporativista (também conhecido como meritocrático-particularista), e o regime ou modelo residual ou liberal.

O primeiro, social-democrata, é típico do norte da Europa. Caracteriza-se por um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal, e com benefícios garantidos

como direitos. Baseia-se em critérios de equidade e não de mérito, tendo caráter desmercadorizante e universalista. É normalmente identificado como o modelo “inglês” de proteção social.

O segundo, conservador/corporativista, ou meritocrático-particularista, inclui países como Alemanha, Áustria, França, Japão, Bélgica e Itália. Esse padrão, fortemente marcado pelo corporativismo e por esquemas de estratificação ocupacional, vincula ao emprego o acesso à benefícios. É conhecido como o modelo “alemão” ou modelo do “seguro”.

O terceiro padrão, residual ou liberal, é peculiar aos países de tradição anglo-saxônica, como Estados Unidos, Austrália, Canadá, Suíça e, em parte, peculiar à própria Grã-Bretanha. As políticas inspiradas nesse modelo caracterizam-se pelos testes de meios para eleger beneficiários. Estes serão atendidos a partir de critérios de seletividade e conforme seu mérito, sendo estreitos os limites para a intervenção estatal, e otimizados os espaços para o mercado na distribuição dos benefícios. É bastante conhecido como modelo de mercado, e a intervenção social do Estado, nesse caso, deve cessar com a eliminação da situação de emergência. Nesse sentido, os direitos dos beneficiários não são tão ligados a seu desempenho no trabalho e, sim, à comprovação das necessidades de subsistência.

Na América Latina (à exceção de Cuba) e no Brasil, segundo indicam estudos de Draibe (1988)⁶⁰, citada por Oliveira (2003), predomina o modelo de tipo meritocrático-particularista, que repousa sobre a premissa de que as pessoas devem estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base em seu trabalho, em seu mérito, no desempenho profissional, na sua produtividade. No caso brasileiro, o *Welfare State* tendeu a adquirir, nas suas relações com os grupos de interesse e com o sistema político, conotação corporativista, típica dos sistemas de base meritocrática-particularista, mas foi o caráter clientelista, o que mais marcou sua dinâmica.

Segundo Oliveira (2003), no entanto, tudo indica ser necessária uma revisão constante das tendências atuais que perfilam os modelos de proteção social no país, já que o padrão de tipo meritocrático-particularista, não dá conta, por si só, de explicar as especificidades do padrão contemporâneo de proteção social brasileiro. Analisados os formatos das políticas públicas, em especial o do Programa Bolsa Família, parece notória uma grande proximidade com o modelo residual/liberal.

⁶⁰ DRAIBE, S. M. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. In: **Revista de Ciências Sociais**. São Paulo, Anpocs, 1988.

Não há como discordar sobre a importância desse programa para as famílias beneficiadas e para os municípios onde elas habitam. Diferentes pesquisas indicam que: a) em média, o benefício representa 21% do orçamento familiar; b) em vários municípios brasileiros os recursos recebidos constituem a principal fonte de renda, superando enormemente não só a arrecadação municipal como as transferências constitucionais, os recursos destinados à saúde pública, entre outros indicadores. Há municípios em que quase a metade da população é beneficiada por esse programa inclusive. Todas as pesquisas apontam que as famílias destinam os recursos para a compra de alimentos, animando o mercado local (MARQUES et al, 2004).

Para Marques e Mendes (2007), bem como Druck e Filgueiras (2007), apesar do avanço inegável que representa o Programa Bolsa Família, vários são os problemas a ele associados. O primeiro deles diz respeito ao fato de ser um programa, não derivando disso um direito para a família beneficiária. Não se constituindo um direito, sua continuidade fica ao sabor da prioridade do presidente de plantão. O segundo aspecto criticável do programa é a condição mínima de acesso, pois somente são beneficiadas as famílias que apresentarem uma renda per capita inferior a R\$60,00. Supondo que a per capita familiar seja exatamente igual ao limite superior do critério de acesso, o benefício de R\$50,00 totalizaria uma renda de R\$290,00 (considerada uma família de 4 membros), bem abaixo do salário mínimo vigente. Isso significa que na definição dessa política não está sendo considerado sequer o parâmetro salário mínimo. Outro elemento negativo trazido pelos referidos autores, refere-se à política econômica, em outras palavras, o problema reside no fato de o Governo Lula não ter alterado os determinantes da pobreza estrutural brasileira. E mesmo que tivesse levado adiante políticas que alterassem essa lógica, algumas delas teriam impacto no médio e no longo prazo, o que justificaria tratar a renda concedida pelo Bolsa Família como um direito e não como algo dependente de um programa, passível de ser extinto sem que a sociedade brasileira participe dessa decisão.

Se atendo ao último aspecto trazido pelos últimos autores, Druck e Filgueiras (2007) afirmam que a natureza e o conteúdo desse tipo de política social só podem ser desvendados, em sua plenitude, quando devidamente articulados ao modelo econômico vigente, em particular à sua política econômica e aos seus impactos sociais. Isto significa dizer que, para além de seus efeitos amenizadores da miséria e do sofrimento dos mais pobres, considerar essa política apenas em si mesma, fora dessa articulação, implica, necessariamente, em reificá-la – tendo como resultado final a despolarização do debate sobre a questão social e a

legitimação da estratégia política liberal. Neste sentido, parece que o Governo Lula não moveu um milímetro para alterar a essência do modelo de desenvolvimento caracterizado, sobretudo, pela dominação da lógica financeira, nem tampouco, a política macroeconômica que herdou do governo anterior. A manutenção de superávits primários é um exemplo disso, o que reduz drasticamente a capacidade de investir do Estado. De um lado se tem a política social se transformando em sinônimo de política social focalizada, voltada para os mais pobres e miseráveis, e de outro uma política limitada “[...] pelo modelo de desenvolvimento vigente, articulando-se funcionalmente a ele como uma espécie de contra-face da política macroeconômica ortodoxa calcada em enormes superávits primários” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 29).

Para Druck e Filgueiras (2007), do ponto de vista estrutural, o que se percebe é uma linha de continuidade entre o Governo FHC e o Governo Lula, com a manutenção do mesmo modelo econômico e não surpreendentemente, da mesma política social. O conteúdo da política social do Governo Lula, em especial, o Programa Bolsa Família, é o mesmo da política social do governo anterior, apesar dos discursos em contrário, que tentam dignificá-la e diferenciá-la – apresentando-a como uma política (supostamente) articulada a medidas de natureza estrutural de combate à pobreza. Querendo ou não, o que se percebe é:

Uma política social de natureza mercantil, que concebe a redução da pobreza como um bom negócio e que transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado através da transferência de renda, e cuja elegibilidade, como participante desses programas, subordina-se a critérios técnicos definidos ad hoc a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal – numa operação ideológica de despolitização do conflito distributivo (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 26).

Montaño (2007) ressalta que as “missões do FMI” sempre deixam um “dever de casa” ao nosso Poder Executivo, que é cumprido à risca. Este “dever de casa” não é outra coisa senão a decisão extranacional sobre o orçamento para programas sociais, sobre a taxa de juros, as privatizações, o conteúdo das reformas administrativas, etc. Isto é, o nosso Poder Executivo nem é nosso, nem tem poder; é apenas um órgão executivo das decisões, não do legislativo brasileiro, mas dos organismos multinacionais imperialistas.

Para Schons (2003), para o enfrentamento da questão social, atualmente existem duas propostas: o programa de renda mínima, e a rede de solidariedade, criada e gerenciada pela sociedade civil. Segundo ela, a tendência é a implementação do programa de renda mínima

nos países da Comunidade Européia. Vale ressaltar que os serviços e benefícios, embora reduzidos, têm caráter universal.

Conforme se pode verificar analisando o relatório da execução orçamentária do governo federal, os gastos sociais que possuem uma maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza (saúde, educação, habitação e saneamento) perderam participação relativa no orçamento social. Em contrapartida, os gastos com a assistência social, cujo montante tem participação fundamental do Programa Bolsa Família, praticamente dobrou a sua participação. Estes números deixam clara a preocupação maior do governo Lula com a política social focalizada. Do ponto de vista social, os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a diminuição da pobreza e das desigualdades, conforme já se verificou, não é suficientemente esclarecido, pois acoberta o fato de que essa diminuição das desigualdades se deu em função de uma redistribuição da pobreza entre os próprios trabalhadores e não em função de uma efetiva distribuição de renda (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em tudo que foi apresentado até então, é bastante válido nos indagarmos sobre os significados dos programas de transferência de renda, mais especificamente do Programa Bolsa Família, no movimento de construção da seguridade social a partir dos anos 1990, visto que como afirmam Macedo e Brito (2004), as análises mais gerais sobre a trajetória recente das políticas sociais brasileiras indicam uma inflexão nesse processo, cuja determinação mais geral encontra-se na política de ajuste estrutural, que tem como diretrizes a redução dos gastos sociais e a redefinição das relações entre Estado e organizações da sociedade civil. Assim, o Estado estabelece, com o apoio de organismos internacionais, novas estratégias de combate à pobreza, que têm como alvo privilegiado os grupos chamados vulneráveis. Conseqüentemente, uma primeira observação sobre essa estratégia indica a focalização e a fragmentação dos programas sociais, que representam um gradual deslocamento do modelo de seguridade social delineado no marco constitucional de 1988, tendo como princípio básico a universalização do acesso a bens e serviços. Essa tendência de seletividade e focalização acaba aprofundando a conformação dual da seguridade social, no Brasil, que é apontada na história da proteção social no país. O debate sobre o sistema de proteção social brasileiro nos permite distinguir dois projetos distintos de assistência social em confronto. Um consubstanciado em propostas minimalistas representadas pelo ideário neoliberal, e outro, inspirado na visão universalista dos direitos sociais e da cidadania, pautado pela Constituição de 1988.

Silva, Yazbek e Giovanni (2004) afirmam que no Brasil a inspiração de muitos programas, sobretudo os de iniciativa de municípios, iniciados em 1995, se originaram, de propostas de políticos do Partido dos Trabalhadores, procurando orientar-se por uma perspectiva rumo à redistribuição da riqueza socialmente produzida. Todavia, a ampliação dessas propostas e a formulação dos programas nacionais de grande abrangência, com aparente consenso entre políticos de diferentes orientações ideológicas, parecem vir direcionando as experiências para uma perspectiva orientada por pressupostos liberais/neoliberais. Assim, os resultados alcançados não parecem ser capazes de ultrapassar a manutenção das grandes desigualdades sociais e parecem direcionar-se para a criação de um estrato de pobres situados num patamar de indigência ou de mera sobrevivência, com impactos duvidosos sobre a interrupção do ciclo vicioso de reprodução da pobreza. Como afirma Macedo e Brito (2004), à imagem do que ocorre na União Européia, onde é

recomendado a todos os países-membros a implantação de programas de garantia de renda mínima, o Brasil vem inovando na mesma direção, com selo próprio, embora carente de tradição em matéria de bem-estar social.

Em relação aos programas sociais anteriormente existentes, o Bolsa Família representa uma avanço significativo no combate à fome no Brasil. Esse Programa representa um apoio significativo na melhoria da alimentação de muitas famílias pobres brasileiras. Entretanto, sob a ótica dos direitos humanos, o Bolsa Família ainda apresenta uma série de empecilhos. Sob essa perspectiva, a um direito humano não deve haver a imposição de contrapartidas, exigências ou condicionalidades. Mais grave do que a exigência de contrapartidas é a punição de um portador de direito, especialmente a exclusão de um beneficiário do programa pelo não cumprimento das condicionalidades. Isso constitui uma grave violação aos direitos humanos, uma vez que um direito humano não pode estar condicionado ao cumprimento de exigências e outras formas de conduta. Além da questão das condicionalidades, o valor do benefício auferido pelo Programa Bolsa Família aos beneficiários é insuficiente para garantir que todas as pessoas do país estejam livres da fome. Ou seja, o montante transferido pelo programa é muito baixo para garantir o direito à uma alimentação adequada, principalmente no que tange à provisão da quantidade mínima de alimentos.

Diante disso, analisado o formato da política pública em questão, fica evidente que a concepção de pobreza por detrás da mesma é a compreendida em sua dimensão econômica, abordagem unidimensional. Por uma lógica multidimensional ou de cidadania a lógica de simplesmente transferir renda parece ser bastante restritiva.

Percebe-se diante de tantos empecilhos, que o grande desafio é ter um sistema de proteção social universal, capaz de atender todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e da fome no Brasil. Essa visão demanda uma efetiva articulação da transferência monetária com outros programas sociais e com uma política econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida, o que não se fará sob a orientação neoliberal que continua marcando o desenvolvimento da economia brasileira, mormente durante toda a década de 90 e nesse início do século XXI (SILVA; YAZBEK; GIOVANI, 2004).

É extremamente necessária uma preocupação com os impactos perversos que uma concepção restritiva da satisfação das necessidades básicas pode acarretar ao já incompetente sistema de proteção social brasileiro. Tal concepção legitimada, justificará toda sorte de

atentados contra a proteção social pública, produzindo conseqüências diversas como domínio do mercado e da espontaneísta iniciativa privada no processo de provisão de bens e serviços básicos à população, acompanhado do rechaço aos direitos sociais, à universalização do atendimento, ao profissionalismo, ao controle democrático (PEREIRA, 2006).

Pereira (2006) chama a atenção para o fato de que desde o início dos anos 90, vários teóricos de esquerda vêm tentando encontrar alternativas à hegemonia neoliberal no campo das políticas sociais. Muitos deles acabam agrupados em torno de uma comum rejeição ao atual determinismo econômico e domínio do mercado, bem como do propósito de romper com a atual lógica capitalista. Neste debate, muitos destes acabam dando importância à renda garantida, partindo do princípio de que ela pode funcionar como um instrumento de libertação do homem da ideologia do trabalho reprodutora das sociedades capitalistas avançadas. No entanto, é notória a idéia de que esta medida não deve ser tomada isoladamente, por que pode contribuir para reproduzir o sistema capitalista. Deve fazer parte de um projeto político transgressor da ordem vigente, pois só assim constituirá uma limitação ao produtivismo capitalista e uma rejeição à sociedade de mercado.

Para Van Parijs⁶¹ (1992 apud PEREIRA, 2006), a introdução de uma renda incondicional deve ser vista não como o desmantelamento e sim como a culminância do *Welfare State*. Esta é uma concepção nitidamente transgressora da ética capitalista do trabalho ainda valorizada nas sociedades que não mais garantem empregos suficientes por razões estruturais. E, em assim sendo, considera a renda básica não um elemento de um agregado de bem-estar, mas instrumento de redistribuição do produto social e da justiça.

No entanto o que se percebe é que o debate sobre os programas de transferência de renda, ou melhor, as experiências nos vários lugares do mundo, abandonaram o conceito de renda básica e passaram a cultivar o de renda mínima garantida, que consiste na transferência do valor monetário, acompanhada de testes de meios rigorosos e da exigência de inserção do beneficiário no mercado de trabalho. Segundo Pereira (2006) é este o estigma que tem vingado, reintroduzindo na retórica e na prática da proteção social da atualidade velhos critérios viciosos de elegibilidade e de gestão pública que vem transformando a assistência social em “armadilha da pobreza”. Parece que enquanto a renda básica ou de cidadania pode significar uma ruptura com essa tendência, a renda mínima garantida, atualmente em voga, a recupera e a reforça.

⁶¹ VAN PARIJS, P. **Arguing for basic income**: ethical foundations for a radical reform. London/New York, Verso, 1992.

Infelizmente, como aponta Kurz (2003), temos como principais marcas da década de 1990 o poder do mercado e o retorno ao indivíduo. Trata-se, na visão do autor, de uma volta à colonização interna e externa, que se condicionam mutuamente como no nascimento do capitalismo.

Com base em tudo o que foi colocado até então, se faz urgente o esforço em vários flancos para que se possa aperfeiçoar o sistema de proteção social brasileiro, infelizmente, ainda preso às amarras do passado e que ainda prioriza políticas sociais focalizadas e emergenciais, reprodutoras de pobreza extrema e que são reflexo da crença ainda predominante de que ser pobre é sinal de falta de esforço e que na “corrida” rumo ao sucesso, todos tem igualdade de oportunidades.

Se levarmos em consideração o fato de que os programas de transferência de renda, em especial o Programa Bolsa Família, não apresentam uma proposta efetiva de trabalho e renda que possa absorver o contingente de desempregados apanhados pela assistência social, parece que o objetivo de mudança na qualidade de vida dessa população, veiculado nessas iniciativas, permanecerá apenas uma promessa. Diante do argumento de que as transferências de renda acarretam como resultado imediato uma elevação no padrão de consumo das famílias envolvidas, quem parece ter razão é Souza Martins (2002) ao afirmar que apenas mudou a forma de pobreza. Isto por que o pobre, transformado em consumidor, mesmo que em um “consumidor marginal”, aderiu à sociedade que o rejeita e que produz a pobreza. As preocupações com as carências que parecem nutrir esses programas se localizam no imediato e na sobrevivência cotidiana.

Parece ser um fato que o programa de transferência de renda desenvolvido pelo Governo Lula tenha alterado as condições de existência das famílias beneficiadas, retirando-as da pobreza absoluta. Contudo, como afirmam Marques e Mendes (2007, p. 22) “[...] ao não estar associado à mudanças estruturais, pois os determinantes da pobreza não foram alterados, não impede que novos contingentes nessa situação surjam e nem que essas famílias possam à médio e longo prazo, viverem sem esses recursos”.

Como afirma Faleiros (2007), não é mais o fantasma do comunismo que ronda o mundo, como bem lembrava Marx no século XIX, mas o fantasma do neoliberalismo. Parafraseando Oscar Niemeyer não parece ser o comunismo uma utopia. Utopia é querer consertar o capitalismo, achar que ele pode ser melhorado.

Nesse sentido, diante da perspectiva adotada nesta reflexão, é um engodo acreditar que tudo tem “conserto” no interior da própria ordem do capital, desde que haja disposição para isso. Como afirma Garcia (2005, p. 345):

Neste sentido, vontade política adquire *status* de potencialidade real. Se existe exclusão vamos incluir; se a globalização é excludente, vamos torná-la includente; se o Estado favorece os mais afortunados, vamos fazer com que isto se inverta; se o capital está sem controle, vamos controlá-lo; se a pobreza aumenta em função de fatos conjunturais, que a atacemos com políticas seletivas, sem no entanto, abandonarmos a busca pela efetivação de políticas sociais universais; se há desemprego, que criemos empregos; se o desemprego é estrutural, que criemos uma **renda mínima** para que todos possam viver independentemente do emprego; se falta educação, qualificação, então eduquemos e qualifiquemos a todos; se as leis não são cumpridas, então lutemos para que sejam, afinal, se não são cumpridas, não é por impossibilidade, mas por falta de vontade daqueles que devem fazê-lo (grifo nosso).

Por tudo que foi apresentado até o momento, o presente trabalho acaba por propor o retorno de uma análise marxista, compreendida como aquela que pode oferecer explicações plausíveis para o desenvolvimento, criação e manutenção da pobreza no capitalismo, bem como trazer indícios para a superação da mesma. Mesmo tendo claro que o marxismo no atual momento constantemente é considerado equivocado e tendo noção da própria crise do mesmo, as explicações defendidas implicam em estabelecer, no campo político, uma estratégia diferente do reformismo.

É importante salientar que não é nutrida nenhuma expectativa em relação à uma saída fácil para a transformação radical da forma de organização da sociedade. No entanto, não parece bastante cabível o fato de aceitar de que não há uma saída, que o capital seja “a ordem” e não “uma ordem”. Como afirma Garcia (2005, p. 352) propor a erradicação da pobreza dentro da própria ordem “[...] é enganar aqueles que sonham em não mais conviver com a fome e a miséria, acreditando que na ordem evolutiva, em algum momento, isto será apenas um episódio triste no grande espetáculo do capital”. Acreditar nisso é assumir que a humanidade terá de conviver com a sua própria desumanidade.

É notório que a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República em 2002 representou a possibilidade de uma redefinição ou, até mesmo, uma ruptura com as políticas neoliberais. No entanto, infelizmente, o Governo Lula, contrariou a origem e a história do PT, renunciou a realizar essa ruptura, negando as principais lutas e reivindicações dos trabalhadores brasileiros. Neste contexto, combinam-se perfeitamente a política

econômica e as políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza (em especial as diretrizes do Programa Bolsa Família). Haveria de se superar de vez a lógica financista, que subordina as decisões em termos de direitos sociais à disponibilidade de caixa, finalmente conhecidas após as decisões de cúpula a respeito das taxas de juros, superávit fiscal, câmbio, política tributária, enfim, quando os grandes números do fundo público já estão comprometidos com as elites de sempre.

À título de exemplificação são válidos os dados trazidos por Genro e Robaina (2006). Segundo eles os gastos com juros previstos para 2005 equivalem a 25 vezes o orçamento do Programa Bolsa Família ou a 36 vezes os recursos destinados ao setor de transportes. Outra comparação interessante: o superávit primário acumulado de janeiro a maio de 2005 (R\$50,3 bilhões) representa mais de seis vezes o orçamento previsto para educação e mais de vinte vezes o orçamento previsto para despesas com programas de trabalho e emprego o ano todo. Os grandes bancos aumentaram seus lucros, os gastos do setor público como o pagamento dos juros da dívida atingiram ao fim do primeiro ano do Governo Lula R\$145,2 bilhões, o que correspondeu a 9,49% do PIB. Dois meses de pagamento dos juros foram equivalentes ao gasto anual com o Sistema Único de Saúde. Dez dias de juros superaram as verbas anuais do Programa Bolsa Família. A essência do programa petista foi realizar superávit primário, isto é, garantir uma economia cada vez mais expressiva para pagar sua dívida. Seu incremento se dá via aumento da tributação ou corte nos gastos públicos.

Desta forma, parece imprescindível que o PT reavalie muitos de seus passos. A falta de um norte estratégico que unificasse sua ação e da esquerda no governo impediu que se formasse uma força social realmente transformadora. O PT nasceu como expressão e força da luta dos trabalhadores brasileiros e do movimento operário internacional. Foi construído na luta de massas contra a ditadura, os capitalistas e pelo socialismo. Infelizmente o que se percebe é um esquecimento dos princípios de sua fundação, o que já alertava Fernandes (1991) há muito tempo ao afirmar que o socialismo comprometido com a democracia burguesa, ainda é uma forma de reprodução do sistema capitalista de poder. A revolução proletária volta-se para a emancipação coletiva dos trabalhadores pelos próprios trabalhadores. Ou o PT decifra a solução correta para esta necessidade histórica na cena brasileira, ou ele engrossará as fileiras dos partidos reformistas imantados à “reforma capitalista do capitalismo”, ao “capitalismo melhorado”, ou ao “capitalismo de bem-estar social”. Parece que como afirma Ianni (1996, p. 267): “como não há ruptura definitiva com o passado, a cada passo este se reapresenta na cena histórica e cobra o seu preço”.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; BORÓN, A. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARANHA, M. L. de A.; MARTINS, M. H. P. **Filosofando**: introdução à Filosofia. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1993.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 09 jul. 2007.
- BARCELLOS, T. M. M. **A Política Social Brasileira 1930-64**: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.
- BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- _____. **Direita e Esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora da UNESP, 1995.
- BOBBIO, N. et al. **Dicionário de política**. 4. ed. Brasília: Ed. UNB, 1992.
- BOITO JR, A. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2006.

BRASIL. **LOAS/Lei Orgânica da assistência social**: legislação suplementar. 3. ed. Brasília: MAS, 2003.

CARONE, E. **Brasil anos de crise**: 1930-1945. São Paulo: Ática, 1991.

CHOSSUDOVSKY, M. **A Globalização da Pobreza**: impactos da reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. n. 12. jun/dez.. 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte1.pdf>> Acesso em: 05 fev. 2007.

_____. Gastos Sociais e Políticas Sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). **GT03: Estrutura Social e Desigualdade**. Petrópolis, 2000.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, C. G. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 09 jul. 2007.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, v. 1, n. 2. jul./dez. 2002.

DEMO, P. **Combate à pobreza**: desenvolvimento como oportunidade. São Paulo: Autores Associados, 1996.

_____. Menoridade dos Mínimos sociais: encruzilhada da assistência social no mundo de hoje. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n°. 55, Ano XVIII, 1997, p. 62.

DRAIBE, S. M. As Políticas Sociais Brasileiras; diagnósticos e perspectivas. In: **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília: IPEA, 1989.

_____. **Brasil: O sistema de proteção social e suas transformações recentes**. Série Reformas de Política Pública, n. 14. Santiago do Chile: Cepal, 1993a.

_____. As políticas sociais e o neoliberalismo. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. In: **Revista USP**, n. 17, p. 86-101, mar./abr./mai., 1993b.

_____. A Política Brasileira de Combate à Pobreza. In: VELLOSO, J. P. dos R, (Coord.). **O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

_____. **Estratégias para Combater a Pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos: relatório final**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1994.

DRAIBE, S. M. et al. Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Brasil. In: Rede de Centros de Investigación Econômica Aplicada. **Estratégias para combater la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos**. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo, 1995.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 set 2007.

FAGNANI, E. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia & Sociedade**, Campinas, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.

_____. Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**, n. 13, p. 155-178, dez. 1999.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado Capitalista**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FERNANDES, F. **O PT em movimento**: contribuição ao I Congresso do Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1991.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise das políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, vol. 21, 2000. p. 211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>> Acesso em: 09 jul. 2007.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Arte Nova, 1977.

GARCIA, A. V. **A pobreza do homem**. Florianópolis, 2005. 364 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

GENRO, L.; ROBAINA, R. **A falência do PT e a atualidade da luta socialista**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

GIDDENS, A. **A terceira via**. São Paulo: Record, 1998.

GUARESCHI, P. Compromisso social da Psicologia. In: CANIATO, A. M. P.; TOMANIK, E. A. (Org). **Compromisso Social da Psicologia**. Porto Alegre: ABRAPSOSUL, 2001, p. 61-97.

HABERT, N. **A década de 70**: apogeu e crise da ditadura militar brasileira. 3. ed. São Paulo: Ática, 1996.

HAYEK, F. **O caminho da servidão**. Porto Alegre: Globo, 1977.

HOFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES.**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 08 jan. 2007.

IANNI, O. **A idéia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

IVO, A. B. L. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. In: **São Paulo Perspectiva**. São Paulo, 18(2): abr/jun 2004, p. 57.

JOHNSON, G. A. **As diretrizes das políticas sociais sob o processo de recolonização da América Latina**. Itajaí, Caderno de Pesquisa do PMGPP, n. 8, 2004.

KURZ, R. O fim da cultura de diversão. **Folha de S. Paulo**, 07/09/2003.

LAVINAS, L.; VARSANO, R. **Renda Mínima**: integrar e universalizar. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 49, nov. 1997.

LAVINAS, L. et al. **Combinando compensatório e redistributivo**: o desafio das políticas sociais no Brasil. Texto para discussão nº 748. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td0748.pdf>. Acesso em: 03 out. 2007.

MACEDO, M. de A.; BRITO, S. R. de. **Transferência de renda**: nova face de proteção social? São Paulo: Loyola, 2004.

MALUF, R. S. Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 15, p. 53-86, 2000.

MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. 5. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1990.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 21 Set 2007.

MARTINE, G. A A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. **Para a Década de 90:** prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989.

MARTINS, J. de S. **A sociedade vista do abismo:** novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política. Livro 1, Volume II. 10. ed. São Paulo: DIFEL, 1985.

MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil:** Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos Anos 1990. Brasília, IPEA, 2001. (Texto para discussão nº 852)

MERCADANTE, A. O presidente, a viagem e a vertigem. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11. jun. 2000.

MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. **LOAS:** Lei Orgânica da Assistência Social. 3. ed. Brasília: MAS, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Programa Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia>. Acesso em: 03 set. 2007.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MORAES, R. C.. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 dez. 2006.

NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, H. M. J. de. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

PAIVA, B. **A timidez das políticas sociais no Governo Lula: quando o fundo do poço tornou-se nossa morada**. Disponível em: <<http://www.ola.cse.ufsc.br/especial/fsm/fsm04.pdf>> Acesso em: 15 ago. 2007.

PEREIRA, P. A. P. O Estado de Bem-estar e as controvérsias da igualdade. **Sociedade e Estado**. V. 1, p. 11-24, jun. 1986.

_____. A política social no contexto da seguridade social brasileira: a particularidade da Assistência Social. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, ano XIX, n. 56, mar. 1998, p. 60-76.

_____. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PETITFILS, Jean-Christian. **Os socialistas utópicos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

PIOVESAN, F. Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Direitos Políticos. In: Sur: **Revista Internacional de Direitos Humanos**. 2005, Ano 1, nº 1.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CASA CIVIL. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, 2004.

_____. **Decreto nº 5.749**, de 11 de abril de 2006. Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família. Brasília, 2006.

_____. **Medida Provisória n. 132**, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa-Família e dá outras providências. Brasília, 2003.

QUIRINO, C; MONTES, M. L. **Constituições brasileiras e cidadania**. São Paulo: Ática, 1987.

RICO, E. M (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SADER, E. **Século XX-Uma biografia não-autorizada: O século do imperialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SCHONS, S. M. **Assistência social entre a ordem e a “desordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SETEMBRINI, D. Social-Democracia. In: In: BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 9. ed., 1997.

SILVA, M. O. da S. e.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, André Portela. Por uma política de metas de redução da pobreza. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 4, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000400004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 jul. 2007.

SOUZA, C. Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: tendências recentes. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. **GT03: Estrutura Social e Desigualdade**. Petrópolis, 2000.

SOUZA, M. M. C. **A transposição de Teorias sobre a Institucionalização do *Welfare State* para o Caso dos Países Subdesenvolvidos**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão nº 695)

SOUZA MARTINS, J. de. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre a exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2002.

SUPLICY, E. M. Renda de Cidadania: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.

SUPLICY, E. M. **Renda Básica de Cidadania**: a resposta dada pelo vento. Porto Alegre: L&PM, 2006.

TAVARES, M. da C.; ASSIS, C. **O grande salto para o caos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

TEIXEIRA, G. E. **Pobreza e desigualdade de renda**: um estudo comparativo entre as microrregiões de Montes Claros e Uberlândia. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2006/D06A100.pdf> Acesso em: 11 jul. 2007.

TELLES, V. S. No fio da navalha: entre carências e direitos: notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil. **Programas de Renda Mínima no Brasil**: impactos e potencialidades. São Paulo: Polis, 1998, p. 1-23.

_____. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 23, 2004. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 jul. 2007.

VAZ, L. G. D. Políticas Públicas. **Revista Eletrônica Nova Atenas de Educação Tecnológica do Maranhão**. Maranhão, v. 10, n. 1, jan/jun. 2007.

VIEIRA, E. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

WOOD, E. M. **A origem do capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

YAZBEK, M. C. Voluntariado e profissionalização na intervenção social. **Revista do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa**. Portugal, n. 25/26, p. 171-184, nov. 2002.

_____. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 18(2), p. 104-112, 2004.

ZIMMERMANN, C. R.; SILVA, M. da C. Concepções neoliberais nas políticas sociais brasileiras. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 64, set. 2006.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)