

# Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil<sup>1</sup>

**Márcia Grisotti**

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

**Carmen Rosario Ortiz G. Gelinski**

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

## **Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil**

**Resumo:** A política social brasileira mais recente tem conquistado destaque internacional com programas de combate à pobreza, encabeçada pelo Programa Bolsa Família. Este artigo visa resgatar as concepções limitadas de pobreza nas quais esses programas se assentam e, a partir daí, salienta que elas não têm alterado de modo significativo os padrões de proteção social na sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** proteção social, políticas sociais, *welfare state*.

## **Partial Views of Poverty and Recent Social Policies in Brazil**

**Abstract:** Brazilian social policy has recently conquered international prominence because of its anti-poverty programs, particularly the Family Grant Program. This article seeks to review the limited concepts of poverty on which these programs are based and emphasizes that they have not significantly altered the standards of social protection in Brazilian society.

**Key words:** social protection, social policies, welfare state.

Recebido em 15.03.2010. Aprovado em 09.06.2010.

## Introdução

Fóruns internacionais têm dado destaque às políticas de combate à pobreza do Brasil. A experiência brasileira tem sido apresentada (tanto em eventos de cunho mais social e crítico quanto naqueles que tratam das finanças internacionais) como exemplo a ser seguido pelo mundo afora. Essa tendência se justifica, pois, trata-se de quase 12 milhões de beneficiários, ou aproximadamente 48 milhões de pessoas, que teriam deixado a condição de indigentes em função da adoção de programas sociais, entre eles, o Bolsa Família (PBF) – considerado o principal dos programas conduzidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

No ambiente acadêmico, os artigos ora tem exaltado os êxitos ora tem apontado as limitações dessas políticas. Na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), dado o explícito cunho neoliberal das políticas públicas, havia certo consenso entre a esquerda contra as políticas sociais focalizadas. Com o advento do governo do presidente Lula (2003-), quanto às políticas sociais, ocorre uma polarização dentro da esquerda que coloca, de um lado, aqueles que apontam para os limites das políticas adotadas<sup>2</sup> e, de outro, aqueles que (talvez por estarem inseridos na gestão dessas políticas) tendem a enxergar somente as estatísticas (que sem dúvida são expressivas) de pessoas que teriam deixado à situação de pobreza<sup>3</sup>.

Os críticos apontam duas linhas de questionamentos: uma, quanto à configuração dos programas (abrangência, valores monetários estipulados etc.) e a outra, quanto ao padrão de proteção social que estaria se configurando a partir desses programas. Este artigo se insere nessa segunda linha e pretende discutir dois pontos básicos: a) que a concepção de pobreza na qual se fundam é semelhante à das políticas liberais, pois o PBF nada mais é do que uma política focalizada nos pobres e nos extremamente pobres; e b) que a ênfase na focalização impediu que o governo Lula promovesse reformas permanentes (com políticas sociais estruturantes, com fortes ligações inter-setoriais) que alterassem de modo significativo os padrões de proteção social na sociedade brasileira.

Postula-se neste artigo que a política social mais recente é limitada porque se assenta naquilo que se consideram aqui como visões parciais da pobreza, isto é, aquelas que pretendem abstrair a noção de pobreza a partir do indivíduo e suas características em contraposição àquelas que localizam a pobreza como decorrente das condições estruturais. Como a pobreza é atribuída a aspectos individuais parece não haver preocupação em estruturar sistemas de proteção amplos. Por causa disso, o padrão de proteção social no país tem tido como foco apenas grupos sociais específicos e as estratégias propostas para a superação da pobreza não têm diferido das propostas apresentadas por governos de corte liberal. As políticas sociais adotadas estão distantes de constituir-se em políticas estruturantes de proteção social, nos moldes dos programas de *welfare state* europeus.

## Proteção social e políticas sociais no Brasil

A forma como cada sociedade enfrenta suas vicissitudes e como protege indivíduos contra riscos que fazem parte da vida humana como doença, velhice, desemprego, pobreza ou exclusão é objeto da configuração que assumem os sistemas de proteção social.

No Brasil, a noção de proteção social tem sido elemento recorrente nas discussões sobre políticas sociais. O debate tem se adensado nas últimas décadas, constituindo-se em tema relevante desde os anos

1980 (JACOUD, 2009), o que tem provocado avanços na institucionalidade da proteção social. A Constituição Federal de 1988 resignificaria o papel do Estado brasileiro ao criar um arcabouço jurídico que institucionalizaria as políticas sociais. A seção específica denominada “Da ordem social” dispõe aspectos relativos à Seguridade Social em três áreas: assistência social, saúde e previdência social. Cada uma dessas políticas sociais passaria a ter a sua instrumentalidade definida em termos de financiamento, gestão e participação popular, via conselhos de políticas públicas.

Se, de um lado, os programas de bem-estar social europeu – principalmente o alemão e o inglês – parecem ter

sido referência importante na carta constitucional, por outro, o Brasil nunca chegou a ter propriamente um

**... a política social mais recente é limitada porque se assenta naquilo que se consideram aqui como visões parciais da pobreza, isto é, aquelas que pretendem abstrair a noção de pobreza a partir do indivíduo e suas características em contraposição àquelas que localizam a pobreza como decorrente das condições estruturais.**

sistema de proteção social dessa natureza. Até o advento da Constituição de 1988 só foram implantadas algumas políticas específicas de bem-estar (GOMES, 2006).

Na literatura que analisa a evolução das políticas sociais no Brasil, é possível identificar, com algumas variantes, dois movimentos: primeiro o da estruturação institucional, com ênfase clara no mérito, com início na década de 1930 e que desembocaria na constituição Federal de 1988. E o segundo, a contrarreforma, a partir dos anos 1990 – cuja tônica seria a desestruturação dessas mesmas políticas sociais<sup>4</sup>. O deslocamento do mérito para o direito (e a necessidade) seria possível em parte com as reformas implantadas no país com a Constituição de 1988. Com esse marco, a Seguridade Social passaria a contar com um conjunto de ações integradas, visando garantir direito à previdência, à saúde, à assistência social e à proteção contra o desemprego (seguro desemprego). Mais do que uma nova institucionalidade, o que estava em questão era a necessidade de construir um sistema de garantias de direitos sociais que, embora distante das experiências tradicionais de *welfare state* na Europa, tivesse por objetivo a superação, ou pelo menos mitigação, da condição de desamparo da população brasileira.

Em fins dos anos 1980, com a promulgação do texto constitucional, as reivindicações pelo fim do regime ditatorial e pela conquista de direitos pareciam ter alcançado sucesso. Nesse contexto, a universalização de direitos e a proteção social incluída na pauta de políticas públicas específicas como a assistência social e a saúde pareciam ter espaço propício ao começar os anos 1990. Entretanto, o que essa década presenciaria seria o desmonte da incipiente estrutura de proteção social e a focalização das políticas públicas (FAGNANI, 2005; BEHRING, 2003). A “necessidade” de focalizar seria posta para o país desde a década de 1980, no contexto de reforma do Estado impulsionada pela onda liberalizante comandada por Reagan e Thatcher, cuja tônica era o controle de gastos públicos e a descentralização administrativa. Nos anos 1990, o Consenso de Washington daria mais consistência às reformas implantadas nos países centrais e passaria a sinalizar as “boas práticas” da administração pública e da gestão das políticas macroeconômicas para o resto do mundo.

O contexto, de redução de gastos e de manutenção do Estado mínimo, era propício para políticas sociais com caráter focalizado, a fim de evitar desperdícios. Nessas circunstâncias, e por orientação de organismos internacionais, as políticas sociais assumiriam um caráter residual com foco prioritário nos “pobres dentre os pobres” (pobreza extrema). Já para aqueles que se enquadrassem na condição de pobres, esperava-se que superassem essa condição

com o crescimento econômico (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2001; SALAMA; VALIER, 1997).

Antes de entrar na análise das políticas públicas sociais mais recentes e o tratamento que vem sendo dado à pobreza, cabe entender as visões de pobreza que podem ter condicionado as políticas vigentes.

### Visões parciais da pobreza

A pobreza pode ser estudada como um fenômeno que advém de condições que afetam os indivíduos, como a sua inserção na estrutura produtiva, ou pode ser estudada como manifestação de carências individuais. Esta última, por ter sua preocupação excessivamente focada no indivíduo e nas suas características, perde de vista a possibilidade de compreender o fenômeno em toda sua magnitude. Destacam-se aqui quatro visões da pobreza, consideradas parciais: A teoria do capital humano; a percepção da pobreza a partir dos níveis de renda auferidos; a teoria das capacidades de Amartya Sen (inspirada na teoria do capital humano); e a noção norte-americana de *underclass*, que, de certa forma, culpabiliza os pobres pela sua condição. Cabe chamar a atenção para elementos que elas têm em comum: a ênfase no indivíduo, a culpabilização pela condição de pobreza e a necessidade de mecanismos de empoderamento para que os indivíduos superem a sua condição. Elementos esses que de uma forma ou de outra emergem no Programa Bolsa Família.

A primeira visão, a teoria do capital humano, criada por Theodore Schultz, considera a qualificação pessoal uma forma de investimento que poderá trazer retornos no futuro. Visto desde uma perspectiva mais ampla, o crescimento econômico e níveis mais elevados de renda estariam condicionados por investimentos maciços no capital humano dos indivíduos.

Apesar de reconhecer a dificuldade de “medir” este tipo de capital, Schultz (1961) considera que há elementos que promovem o capital humano, como por exemplo, os serviços de saúde (que contribuem para que as pessoas tenham mais vigor e melhor expectativa de vida), o treinamento no emprego e a educação formal, com destaque para a educação de adultos (SAUL, 2004).

A despeito da importância que tem a elevação dos padrões de qualificação e do seu impacto nas possibilidades de ascensão social, a teoria do capital humano tem os seus limites, pois restringe o seu foco e pressupõe um tipo de sociedade em que haveria uma relação direta entre qualificação e progressão social. Nesse sentido, ao privilegiar características dos indivíduos, como escassa qualificação, a teoria do Capital Humano praticamente responsabiliza o indivíduo por não ter alcançado os patamares que a sociedade lhe exige para estar incluído.

A segunda percepção da pobreza, a partir dos níveis de renda auferidos, é outra visão restrita pois vê o fenômeno por uma das suas características mais aparentes. Instituições que promovem o desenvolvimento, como o Banco Mundial, popularizaram o conceito de pobreza a partir de critérios quantitativos<sup>5</sup>. Nessa concepção, os pobres são aqueles que auferem renda abaixo de certos patamares: *two-dollars-a-day* caracteriza a situação de pobreza e *one-dollar-a-day* a de pobreza extrema. A despeito das discordâncias quanto ao seu uso e sua viabilidade<sup>6</sup>, a definição desses patamares se constituiu durante anos em poderoso instrumento de comparação das condições de vida entre países e ainda hoje é empregado largamente. Hopenhayn (2003) questiona essa abordagem por considerar que é cada vez mais difícil limitar a pobreza a um conjunto de necessidades insatisfeitas ou a níveis pré-determinados de renda. Ele secunda as ideias daqueles que consideram a pobreza como a privação de ativos e de oportunidades.

Contextualizando a terceira percepção, Ugá (2004, p. 59) destaca que o Banco Mundial, em estudos mais recentes sobre políticas sociais, tem abandonado a delimitação da pobreza unicamente atrelada a critérios monetários. Nos trabalhos da instituição tem emergido a pobreza como fenômeno multifacetado que decorre de privações econômicas, políticas e sociais: “[...] além da forma monetária de pobreza, ela é considerada como ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e da sua exposição ao risco”. A ausência de capacidades que inspira a concepção de pobreza do Banco Mundial deriva da ideia de “privação de capacidades”, de Amartya Sen. Esse tipo de privação tolhe a possibilidade do indivíduo desenvolver o seu potencial e, com isso, obter níveis de renda mais elevados<sup>7</sup>.

Nos estudos sobre pobreza, Sen reconhece a utilidade de “começar” com informações sobre renda, mas alerta para não “terminar” apenas com esse tipo de análise. Amplia a análise da pobreza com a “perspectiva da capacidade” em detrimento da “perspectiva da renda”. Na sua visão, há um conjunto de elementos que influenciam sobre a privação das capacidades (ou do potencial que as pessoas têm de auferir sua renda) e, portanto sobre a pobreza. A relação entre renda e capacidade pode ser afetada, entre outras coisas, pela idade da pessoa, pelos papéis sexuais e sociais, pela localização geográfica (propensão a catástrofes naturais, locais sujeitos a violência ou insegurança), por condições epidemiológicas e sanitárias, sobre as quais as pessoas têm pouco ou nenhum controle. Se, de um lado, esses aspectos afetam a capacidade de auferir renda, por outro lado, desvantagens nas capacidades tornam mais árdua a tarefa de converter renda em capacidade, gerando um círculo vicioso perverso. Por exemplo, uma pessoa mais velha ou incapacitada pode precisar de mais

renda para obter o mesmo nível de satisfação de outras pessoas. Nessa concepção, “a ‘pobreza real’ (no que se refere à privação de capacidades) pode ser “[...] mais intensa do que pode parecer no espaço da renda” (SEN, 2000, p.110).

Embora reconhecendo que o conceito de capacidades humanas é mais amplo que o do capital humano, Ugá (2004, p. 60) questiona o arcabouço teórico de Sen pelo fato desse autor desconsiderar a necessidade de um Estado que garanta os direitos sociais, com deveres somente para com os extremamente 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.

A questão da retirada do Estado implica, sem dúvida, numa crescente mercadorização<sup>8</sup> de serviços sociais, pois subentende que à medida que os indivíduos conseguem alavancar seu progresso eles serão capazes, também, de arcar com todos os custos que envolvam a sua sobrevivência.

Cabe salientar que o modelo de sociedade que permeia os estudos do Banco Mundial pressupõe dois tipos de indivíduos: o competitivo e o pobre (ou incapaz). Este último é aquele que não consegue garantir seu emprego ou sua subsistência, enquanto o competitivo encontra formas de superação da pobreza. Nesta concepção, “a pobreza acaba sendo vista como um fracasso individual daquele que não consegue ser competitivo” (UGÁ, 2004, p. 60).

Para introduzir a quarta visão da pobreza, reporta-se à referência do caráter acusatório contra os pobres que está presente, também, na discussão norte-americana. O termo que emblemiza o debate nessa sociedade é *underclass* – denominação usada na década de 1960 para se referir, principalmente, aos imigrantes afro-americanos e à sua cultura da pobreza. Kowarick (2003) resgata esse debate e mostra como o mesmo tem oscilado entre dois polos, com forte conteúdo político-ideológico. De um lado, a posição conservadora que culpabiliza as vítimas da pobreza por considerar essa condição resultado da irresponsabilidade dos pobres. Para essa concepção, programas sociais reforçariam a condição de indolência e a desestruturação familiar. Por outro lado, a posição liberal atribui a pobreza a processos estruturais mais amplos como a desindustrialização, as transformações tecnológicas e urbanas nas grandes cidades ou ao preconceito racial. Kowarick aponta que se o conservadorismo era predominante na década de 1980, posteriormente, na administração Clinton, uma aproximação com a visão liberal teria sido pos-

sível com programas sociais específicos nos quais permanecia, no entanto, a crescente responsabilização das vítimas. “A marginalização social e econômica passa a ser encarada como fraqueza peculiar a indivíduos ou grupos que, como tais, não possuem a perseverança ou o treinamento moral para vencer na vida” (KOWARICK, 2003, p. 63).

É importante destacar que se até a década de 1960 o termo *underclass* era usado para designar imigrantes afro-americanos e a sua cultura da pobreza, na década de 1980 se tornaria mais abrangente e passaria a contemplar novas categorias:

(a) os ‘pobres passivos’, que, no mais das vezes, são recipientes de longo prazo de serviços sociais; (b) o ‘hostil’ criminoso de rua, que aterroriza grande parte das cidades e que, geralmente, foi expulso da escola e é consumidor de droga; (c) o ‘escroque’ (hustler), [...] que ganha a vida na economia subterrânea [...]; (d) os bêbados traumatizados, vagabundos, moradores de rua [...] e os doentes mentais, que, frequentemente, vagueiam ou morrem nas ruas da cidade (AULETTA, 1981 *apud* KOWARICK, 2003, p. 65, grifos do autor).

Para os conservadores, o quadro social assim constituído era decorrente da “generosidade” das políticas sociais dos governos democratas precedentes, que produziram uma “cultura da dependência” ou um elevado “parasitismo social”. Wilson (1987 *apud* KOWARICK, 2003) faria uma severa crítica à visão conservadora. Destaca ele que a desindustrialização dos grandes centros urbanos, tendo como pano de fundo a discriminação racial, levaria a uma redução do trabalho pouco ou nada qualificado e, à medida que os segmentos afro-americanos mais qualificados se habilitavam ao mercado de trabalho, os remanescentes sofriam um processo progressivo de concentração da pobreza, de desemprego e de isolamento. Posto dessa forma, o termo *underclass* cairia num desuso relativo no início dos anos 1990 e daria lugar à noção de *jobless ghetto*, para se referir aos novos pobres urbanos.

Entretanto, no curso dos anos 1990, ganharia força novamente a noção de *underclass*, para se referir não apenas à pobreza, mas a uma forma de comportamento em que o indivíduo aparece como responsável pela sua condição precária.

[...] a argumentação dominante deixou de estar centrada nas análises macroestruturais – mudanças tecnológicas e organizacionais, desindustrialização, deterioração e êxodo urbano, dinâmica das classes, preconceito racial, ou na questão feminina. Esses enfoques perderam grande parte de sua capacidade persuasiva na medida em que sucumbiram na avalanche explicativa que culpabilizava os pobres por sua situação (KOWARICK, 2003, p. 68).

Para Mauriel (2006), a culpabilização dos pobres e o desenho de políticas públicas focadas no indivíduo fazem parte do giro individualista que se opera no interior das Ciências Sociais, principalmente no último quartel do século 20. Esse direcionamento representaria um importante desvio na tradição das Ciências Sociais de buscar entender os fenômenos sociais fora do indivíduo. Para a autora “a ênfase na individualização pode ser uma das maneiras de ‘evitar’ uma discussão mais profunda (das incapacidades) do padrão de incorporação social contemporâneo (ou sua outra face: a exclusão)” (MAURIEL, 2006, p. 49, grifo nosso).

Na perspectiva focada no indivíduo, as políticas sociais destinadas ao combate da pobreza (ou da exclusão) procuram tornar os indivíduos “inseríveis” nos padrões de sociabilidade contemporânea. Nesse contexto, os padrões de proteção social se alteram: perdem o seu caráter universal e se limitam a programas específicos de atendimento dos grupos mais vulneráveis, em que o assistencialismo é a tônica dominante (MAURIEL, 2006).

Para além do termo pobreza, as noções mais amplas de exclusão e de vulnerabilidade aparecem como avanços significativos da dimensão da sujeição do pobre às condições a ele impostas, seja no mercado de trabalho, seja na sociedade. Como ator social, o indivíduo pobre passa a demandar acesso pleno à cidadania. O processo de exclusão tem muitas dimensões e se configura para além da questão meramente econômica.

Para Lopes (2008), os processos de exclusão estão fortemente delimitados pelo tipo de trabalho ou ocupação que os sujeitos excluídos vivenciam. Reforça seu argumento com as palavras de Ivo (2004, p. 57):

Não se pode compreender os dilemas da política social fora da dimensão do trabalho, entendido como a forma concreta de reprodução e inserção social e como valor histórico e culturalmente instituído, que confere identidade social e matriz de sociabilidade no marco de uma construção coletiva.

A categoria epistemológica empregada para referir-se à pobreza e os critérios que a definem podem variar. Quer se fale de vulneráveis, pobres ou população subalternizada, trata-se de um contingente de pessoas que passam a ser a tônica da civilização moderna, e isso a despeito do otimismo liberal e a sua crença na incorporação da população pelo crescimento econômico. Eles estão presentes tanto em países ditos desenvolvidos quanto em aqueles considerados em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Pochmann *et al.* (2004) falam de uma “nova exclusão social” (caracterizada pelo surgimento de novas formas de vulnerabilidade, não apenas associadas à baixa renda e ao analfabetismo). Essa “nova exclu-

são” seria parte de todo um quadro delimitado pelo desemprego, pela desigualdade de renda, pela baixa escolarização superior e pela violência, que se faz presente tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos. A questão proposta neste artigo é que essas formas de exclusão não podem ser superadas apenas por políticas públicas que tenham como prioridade programas de renda condicionada, característica das políticas sociais dos últimos anos.

### Caráter focalizado e restrito das políticas sociais recentes

Nesta seção discutem-se dois aspectos básicos: a) as características dos programas de transferência de renda, com destaque para sua semelhança com as propostas de superação da pobreza que se embasam em visões limitadas da mesma; e b) sobre o caráter instável do PBF, o qual não tem caminhado na direção de construir um sistema consistente de proteção social capaz de suportar embates eleitorais.

No decorrer do século 21, na política social brasileira predominam programas compensatórios (transferências condicionadas de renda) com forte conteúdo assistencialista em que o destaque recai no PBF (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004; VIANNA, 2008). De acordo com informações constantes no site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PBF:

É um programa [...] que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. [...] integra a estratégia Fome Zero, que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada (e contribui) para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome (BRASIL, 2010, p.1).

Quanto a critérios para definir o nível de pobreza fica estabelecido que

As famílias extremamente pobres são aquelas que têm renda *per capita* de até R\$ 60,00 por mês. As famílias pobres são aquelas que têm a renda *per capita* entre R\$ 60,01 a R\$ 120,00 por mês, e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças ou adolescentes entre 0 a 15 anos (CAIXA, 2010, p.1).

Liderado pelo MDS, o PBF tem interfaces com os Ministérios da Saúde e da Educação, via cobrança de condicionalidades<sup>9</sup> para o recebimento do auxílio.

Note-se que a delimitação do público alvo é semelhante à definição quantitativa da pobreza usada por estudos do Banco Mundial. Vianna (2005) salienta que a explícita focalização – nos “pobres” ou nos “extremamente pobres” –, presente na estraté-

gia de superação da pobreza do PBF, é típica da visão liberal por excelência, isto é “concebida como alívio ou compensação pelos prejuízos que a desigualdade, inevitavelmente, causa a alguns [...] saúde pública para os pobres, educação gratuita para quem precisa e medidas assistenciais para alvos definidos” (VIANNA, 2005, p. 127).

Um outro aspecto presente nos programas de renda se refere à associação entre pobreza e carências individuais, as quais poderiam ser superadas com as condicionalidades impostas<sup>10</sup>. A ideia é que as condicionalidades funcionariam como mecanismos de empoderamento. Para Vianna (2005), estaria em curso uma nova visão de política social, assentada no empreendedorismo e no assistencialismo condicionado.

Quanto ao caráter instável do PBF, Marques e Mendes (em texto publicado em 2005, p. 7, com informações de 2004) assinalam que ele não se constituía em direito: “como seu nome designa, trata-se de um programa, fruto de decisão do executivo federal”. Nessa condição estaria sujeito a modificações ou até mesmo a ser excluído de novas formas de política social que viessem a ser propostas no futuro.

Na verdade, o PBF, instituído por Medida Provisória em 2003, no ano 2004 ganhou *status* de lei e foi consolidado por decreto. Porém, o risco de ser alterado ainda se faz presente, tanto que na data da elaboração deste artigo (março, 2010) o Governo estuda a possibilidade de constituir uma grande lei, a CLS (Consolidação das Leis Sociais), nos moldes da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), criada por Getúlio Vargas (1930-1945; 1951-1954), que englobaria todos os programas sociais<sup>11</sup>. Entretanto, Lyra (2010, p. A9) alerta que:

A transformação dos programas sociais em lei única não significa que não possam ser extintos ou aperfeiçoados a qualquer tempo. A única diferença é que a mudança impedirá que sejam abolidos simplesmente por vias administrativas.

Sobre as possibilidades de aprovação dessa lei no Congresso, Lyra (2010) assinala que ministro ligado ao núcleo central do governo teria destacado:

Não importa se a CLS não for aprovada este ano, já teremos um discurso político para enfrentar a oposição [...] se a oposição barrar a tramitação no Congresso o governo o acusará de ser contrária à continuação das ‘conquistas sociais do governo Lula’ (LYRA 2010, p. A9).

A expressão do ministro reforça a percepção que parte da sociedade tem dos programas sociais encaixados pelo Bolsa Família, isto é, que não passam de plataforma de um partido. Sobre isto, cabe desta-

car dois pontos: o primeiro, é sobre o caráter inovador do programa Bolsa Família e, o segundo, sobre a questão do Programa não ter superado a sua condição de política social e, portanto, não fazer parte de um pacto societário.

Quanto ao primeiro ponto, convém esclarecer que o Bolsa Família na verdade é produto da fusão de três programas pré-existentes (Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação). Para Costa (2009, p. 704) “se é possível falar em inovação no governo Lula, essa se deu na ampliação da abrangência dos mecanismos de transferência de renda pelo PBF.” Portanto, considerar isso como conquistas do governo Lula é no mínimo incorrer em uma falácia. Esse detalhe é relevante, pois, como será apontado pouco mais à frente, a insistência em colocar um carimbo de proprietário nesses programas sociais pode ser um dos elementos que impeçam a sua consolidação como parte do “núcleo duro” da proteção social e a sua transformação numa lei semelhante à CLT. O que cabe apontar desde já é que não basta instituir novas leis, é necessário articulá-las com as já existentes, bem como articular com outros setores da vida social, que também estejam engajados em ações com famílias<sup>12</sup>. Novas políticas muitas vezes criam novas estruturas e acabam negligenciando as já existentes. Essa sobreposição de programas, ou a necessidade de mudar o rótulo de programas pré-existentes, normalmente obedece a interesses eleitorais e acaba reduzindo a eficácia das políticas sociais.

O segundo ponto refere-se a que, no Brasil, os programas de combate à pobreza, pela sua frágil institucionalização, não alcançaram o patamar de um pacto societário e tem se caracterizado apenas como parte das políticas sociais de governos específicos. Aqui é pertinente a distinção que Pereira (2008) faz entre política social e programas estruturados de bem-estar, com direitos garantidos. Ela recupera o argumento de Mishra (1995) para quem é enganoso utilizar ambos os conceitos como equivalentes, pois o *welfare state* tem uma conotação histórica e normativa específica, decorrente do perfil de regulação capitalista oriundo da Segunda Guerra Mundial. Em contraste, a política social tem um escopo genérico “[...] que lhe permite estar presente em toda e qualquer ação que envolva intervenção do Estado com agentes interessados.” E mais, a política social atende necessidades sociais, mas sem deixar de atender “objetivos egocêntricos, como o controle social e político, a doutrinação, a legitimação e o prestígio das elites” (PEREIRA, 2008, p. 27).

Os sistemas de *welfare state* são decorrentes de uma espécie de “corporativismo social” em que a sociedade é a favor da manutenção de certos padrões de proteção social, independentemente do partido que esteja no poder. A sociedade, mediada por instituições sólidas e legítimas, pactua por direitos cuja

principal característica é a universalidade da cidadania, o que passa pela garantia de pelo menos três coisas: “um mínimo de renda, independentemente da sua inserção no mercado de trabalho; segurança social contra contingências sociais, como doenças, velhice, abandono, desemprego; e oferta, sem distinção de classe ou *status*, de serviços sociais básicos” (PEREIRA, 2008, p. 38).

Mesmo os programas que parecem estar enfrentando positivamente a questão da desigualdade ou da fome (como o Bolsa Família) vêm recebendo fortes críticas pelo seu possível apelo eleitoral e pela sua forte ligação ideológica a um governo específico. Isto é, não parecem estar incorporados a uma política de Estado passível de resistir a embates de novas configurações político-partidárias. De modo diferente ao observado em sistemas de proteção ao estilo *welfare state*, com o seu “corporativismo social” em torno de direitos reconhecidos e aceitos por todos, a sociedade brasileira não parece ter incorporado a ideia dos programas de transferência de renda como algo definitivo e desligado de propostas partidárias.

### Considerações finais

A questão da transferência de renda via programas governamentais é um dos temas que tem se tornado divisor de águas entre aqueles que estudam questões relativas às políticas sociais. Apesar de alterarem o mapa da pobreza no país e darem um mínimo de dignidade a todo um contingente de pessoas subalternizadas, os programas têm, ao mesmo tempo, estreitado o escopo de ação das políticas públicas. A sensação de “dever cumprido” que emana da publicidade oficial pode levar a pensar que a luta por melhoria das condições de vida está atrelada apenas ao provimento de renda no curto prazo.

Sem desprezar a urgência da fome e o quanto essas transferências têm sido eficazes na sua mitigação, percebe-se que não há esforços articulados intersetorialmente para equacionar as diversas facetas da pobreza como déficits habitacionais, falta de creches, serviços de saúde deficientes, carência de água potável e esgoto. No conjunto, as políticas sociais perdem sinergia ao ignorar as possibilidades de trabalhar de forma articulada, o que seria desejável num sistema bem estruturado de proteção social. O vínculo que o Programa Bolsa Família tem com as áreas da saúde, educação e assistência social – que se formaliza com as condicionalidades – não tem se traduzido num sistema de informações que permitam retratar a condição de vulnerabilidade das famílias brasileiras a ele vinculadas. O país carece, por exemplo, de um banco de dados amplo, que poderia ser alimentado por cada área visando planejar políticas articuladas intersetorialmente.

É impossível ignorar, até por razões morais e humanas, o impacto que programas específicos de combate à fome e à pobreza tenham tido sobre as famílias que recebem esses recursos. Sem dúvida o alívio à pobreza imediata é o maior trunfo do PBF.

O que se questiona neste artigo é o fato desses programas sociais não terem sido acompanhados de mudanças estruturais nos sistemas de proteção social, mudanças que pudessem resistir possíveis alternâncias partidárias na gestão das políticas públicas.

De modo mais específico, uma dupla herança que a gestão Lula poderia ter evitado se refere à diluição de responsabilidades no que tange à proteção social e o consequente fortalecimento dos frágeis mecanismos de proteção públicos. A primeira menção é feita às responsabilidades que deveriam ser do Estado, mas que têm sido gradualmente repassadas aos indivíduos ou às famílias. E sobre isso não se fala aqui, necessariamente, de caminhar na direção de um Estado socialista e centralizador, mas de um Estado que pudesse adaptar à realidade brasileira experiências bem sucedidas de proteção social de países como Canadá, França ou dos países escandinavos. E é exatamente a partir da experiência desses países que políticas públicas específicas (como assistência social, saúde ou educação) poderiam ter se consolidado como políticas públicas de excelência e a sociedade – a modo de um corporativismo social – passado a defendê-las como direitos universais.

## Referências

- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. *Bolsa Família*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 30 jun. 2010.
- CAIXA. *Bolsa família*. 2010. Disponível em: <[http://www.caixa.gov.br/voce/Social/Transferencia/bolsa\\_familia/index.asp#a](http://www.caixa.gov.br/voce/Social/Transferencia/bolsa_familia/index.asp#a)>. Acesso em: 03 fev. 2010.
- COSTA, N. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência & saúde coletiva*, v.14, n.3, p. 693-706, 2009.
- CUNHA, R. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. In: BRASIL; UNESCO. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-117, set. 1991.
- FAGNANI, E. *Política social do Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2005.
- GOMES, F. G. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p.201-236, mar./abr. 2006.
- HOPENHAYN, M. *La pobreza en conceptos, realidades y políticas: una perspectiva regional con énfasis en minorías étnicas*. Taller regional para la adopción e implementación de políticas de acción afirmativa para afro descendientes de América Latina y el Caribe. Montevideo: CEPAL, 2003.
- IVO, A.B. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, v.18, n. 2, p. 57-67, 2004.
- JACOUD, L. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL; UNESCO. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009. p.57-86.
- KOWARICK, L. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil; Estados Unidos, França e Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 61-85, 2003.
- LOPES, J. R. Processos sociais de exclusão e políticas públicas de enfrentamento da pobreza. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 53, p. 349-363, maio/ago. 2008.
- LYRA, P. de T. Consolidação das Leis Sociais chegará ao Congresso em duas etapas. *Valor Econômico*, p. A9, 04 fev. 2010.
- MARQUES, R. M.; MENDES, Á. As limitações da política de combate à pobreza no governo Lula. COLÓQUIO LATINO-AMERICANO DE ECONOMISTAS POLÍTICOS 5, *Anais...*, Cidade do México, 2005.
- MAURIEL, A. P. O. Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, v. 14/15, p. 48-71, 2006.
- MISHRA, R. *O Estado Providência na sociedade capitalista*. Oeiras/Portugal: Celta, 1995.
- PEREIRA P. A. P. *Política social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.
- POCHMANN, M. *et al.* (Org.). *Atlas da exclusão social*. São Paulo: Cortez, 2004. (v. 4).

RAVALION, M.. Which Poverty Line? A Response to Reddy. *One Pager*, Brasília, International Poverty Center, n. 53, p.1, sept. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager66.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

REDDY, S. As estimativas de pobreza na América Latina são confiáveis? *One Pager*, Brasília, International Poverty Center, n. 52, p.1-2, jul. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager52.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

SALAMA, P.; VALIER, J. *As políticas de combate a pobreza: pobreza e desigualdades no 3º mundo*. São Paulo: Nobel, 1997.

SAUL, R. As raízes renegadas da teoria do capital humano. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 12, p. 230-273, 2004.

SCHULTZ, T. W. Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, v. LI, n.1, p.1-17, march 1961.

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

SILVA, M. O.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SIMIONATTO, I.; NOGUEIRA, V. M. R. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, v. 22, n. 66, p.145-164, jul. 2001.

UGÁ, V. D. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco mundial. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, UFPR, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência e Saúde Coletiva*, v.14, n. 3, p. 731-741, 2009.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília: Unesco, 2006. (Policy Papers, 17).

VIANNA, M. L. T. W. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, v.18, n.1, 2008. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejournal/index.php/praiavermelha/article/view/40/25>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

YAZBEK, M. C. Estado e políticas sociais. *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 18, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejournal/index.php/praiavermelha/article/view/39/24>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

## Notas

- 1 Estas ideias fazem parte de uma discussão mais ampla, que vem sendo desenvolvida pela segunda autora em tese de doutoramento sobre a proteção social que as políticas de saúde proporcionam para famílias vulneráveis com monoparentalidade feminina.
- 2 Conferir, entre outros, Silva, Yazbek e Giovanni (2004); Vianna (2005); Mauriel (2008); Marques e Mendes (2005).
- 3 Ver, por exemplo, Vaitsman, Andrade e Farias (2009); Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, (2006).
- 4 Uma análise detalhada dessa evolução pode ser vista em Fagnani (2005); Behring (2003) e Yazbek (2008).
- 5 Para uma análise comparativa das concepções de políticas sociais e das estratégias de superação da pobreza do Banco Mundial, da CEPAL e do PNUD/BID, ver Simionatto e Nogueira (2001).
- 6 Ver por exemplo o debate entre Reddy (2008) e Ravalion (2008), ambos do Banco Mundial.
- 7 Para Sen (2000, p. 92), “A escassez de renda [...] não é uma ideia tola, pois a renda tem enorme influência sobre o que podemos ou não podemos fazer. A inadequação de renda frequentemente é a causa principal de privações, que normalmente associamos à pobreza, como a fome individual e a fome coletiva.”
- 8 Termo usado por Esping-Andersen (1991) para se referir à dependência do mercado para obter um serviço. A “desmercadorização” ocorre quando a prestação de serviço é vista como uma questão de direito.
- 9 São condicionalidades do PBF, na área da Educação: frequência escolar mínima; na área da Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrízes; na área da Assistência Social: frequência a serviços socioeducativos para crianças e adolescentes em risco ou retirados do trabalho infantil (CAIXA, 2010).
- 10 Ver ao respeito Cunha (2009).
- 11 O processo se daria em dois momentos: no primeiro, o governo encaminharia ao Congresso um anteprojeto para a transformação em lei de alguns programas sociais criados

por portaria ou decreto (como Territórios da Cidadania, Programa de Aquisição de Alimentos ou Farmácia Popular) aos quais, num segundo momento, somar-se-iam àqueles já convertidos em lei (como o Bolsa Família) e se transformariam numa grande lei (a CLS) (LYRA, 2010).

- 12 Nesse sentido, destaque pode ser dado ao trabalho executado na área da Saúde pela Pastoral da Criança, cujas atividades em muito se assemelham às desenvolvidas pela Estratégia Saúde da Família, do Ministério da Saúde, sem, no entanto, trabalhar de modo conjunto.

**Márcia Grisotti**

grisotti@fastlane.com.br

Doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo

Professora adjunta no Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

**Carmen Rosario Ortiz G. Gelinski**

carmeng@cse.ufsc.br

Doutoranda em Sociologia Política na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Grisotti

Professora adjunta no Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

**UFSC-CFH – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política**

Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima

Bairro Trindade

Florianópolis – Santa Catarina

CEP: 88040-970