

POBREZA E JUSTIÇA SOCIAL: eixos articuladores dos programas de transferência de renda¹.

**Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira
Maria Virginia Moreira guilhon
Salviana de Maria Pastor Santos Sousa**

Resumo - Reflexão sobre a pobreza e a justiça social como conceitos que estruturam a concepção e o desenho das Políticas Sociais brasileiras. Faz-se o percurso sócio-histórico que permitiu a ampliação do conceito de pobreza que referenciava as Políticas Públicas para o de exclusão social visto como capaz de dar conta das atuais configurações que caracterizam o fenômeno da vulnerabilidade social no país. Abordam-se os dilemas dos Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismo de enfrentamento da exclusão social por meio de ações focalizadas cuja definição se subordina aos ditames da redução de gastos no contexto da Reforma do Estado.

Palavras - chave: pobreza, justiça social, programas de transferência de renda, exclusão social.

1. INTRODUÇÃO

A pobreza é um fenômeno recorrente na história das sociedades, persistindo mesmo nas mais avançadas e até em conjunturas econômicas favoráveis. No Brasil, ela se cristalizou como resultado de um desenvolvimento concentrador e excludente, fruto, por sua vez, das especificidades de nossa formação sócio-econômica. Entretanto, pode-se dizer que tal fenômeno nem sempre se expressou com a mesma intensidade e tampouco o seu enfrentamento se processou atendendo a uma mesma lógica.

Na atualidade, é inegável a centralidade que vêm adquirindo os Programas de Transferência de Renda como forma de enfrentamento de situações postas pelo processo de reestruturação capitalista, caracterizadas pelo desemprego estrutural, precarização do trabalho e, conseqüentemente, da disseminação da pobreza.

¹ O presente artigo faz parte das reflexões que vêm sendo desenvolvidas pelas autoras no contexto de uma proposta de avaliação política dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, um dos eixos de investigação definidos no Projeto: "A Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil - avaliando o Bolsa Família" coordenado pela profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva e que tem a participação de integrantes do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza - GAEPP, articulado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão - UFMA e cadastrado no Diretório Nacional dos Grupos de Pesquisa no Brasil.

O presente artigo analisa dois conceitos fundamentais – pobreza e justiça social – vendo-os como eixos orientadores do processo de formulação e do próprio desenho da Política Social, centrada em programas de transferência de renda.

Defende-se o ponto de vista de que os critérios que direcionam as decisões de Políticas obedecem a uma lógica contraditória que corresponde à própria contradição da sociedade contemporânea, posto que capitalista, na qual se identifica uma tensão entre desigualdade de recursos no âmbito do mercado e igualdade formal na esfera política. Assim, ao mesmo tempo, os princípios orientadores da ação estatal são engendrados por processos econômicos, pela dinâmica de formação de entidades coletivas e pela existência de mecanismos de incorporação de sujeitos sociais nas tomadas de decisão.

Nesse sentido, considera-se que a análise dos princípios sobre os quais repousa uma ação pública, como atividade preliminar necessária de uma avaliação de Política, é capaz de desvelar aspectos fundamentais acerca da natureza do sistema de proteção social, tal como estruturados.

Assim, este artigo, além desta introdução, faz, no próximo item, uma análise do percurso sócio-histórico que permitiu a adoção do conceito de exclusão social. Este foi elaborado como forma de ampliar a noção de pobreza, própria de um contexto em que esse fenômeno tinha um estatuto localizado nos setores marginalizados, frutos das “distorções” do assalariamento, tomado com a referência e como relação típica da sociedade urbano-industrial. No item seguinte, procede-se a uma reflexão dos dilemas enfrentados pelas Políticas Públicas, especialmente as de corte social, tomando por base o conceito de exclusão social e seu potencial propiciador de ações públicas que enfrentem efetivamente o atual quadro de pobreza e precarização de vastos segmentos sociais. Por último, são feitas observações que levantam questões em torno dessa temática.

2. DA POBREZA À EXCLUSÃO SOCIAL: um percurso sócio-histórico.

No nosso país, por muito tempo este fenômeno foi encarado, sobretudo pelos governantes, como sendo uma questão que seria solucionada à medida que o processo de crescimento econômico fosse se expandindo e as oportunidades de inserção no mercado de trabalho formal também fossem se ampliando. No entanto, verificou-se que tal perspectiva não se objetivou apesar de terem ocorrido movimentos expansivos, especialmente no período desenvolvimentista, com “...o charme da mobilidade social que

ocultou um violento processo na desigualdade de renda e a incapacidade de banir a velha exclusão social” (COHN, 2004, p.4).

Nesse contexto, a pobreza era um componente estrutural da economia nacional e dela faziam parte a informalidade, a economia de subsistência e as diversas alternativas de sobrevivência arquitetadas pelos indivíduos. Sendo assim, o desemprego não se constituía numa questão política relevante, haja vista que era subjacente o pressuposto de que o desenvolvimento econômico-industrial daria conta, no longo prazo, de processar a incorporação de todos às relações tipicamente capitalistas, como ocorreu nos países de capitalismo “maduro”. Se, por um lado, a pobreza não se colocava como um problema que requisitasse uma intervenção significativa, por outro, as ações na área social, quando implementadas, representavam estratégias para o crescimento econômico.

Com a crise do padrão desenvolvimentista concomitantemente ao processo de democratização da sociedade, verifica-se um aumento expressivo da pobreza resultante da recessão econômica a qual atinge setores até então incluídos e penaliza mais fortemente segmentos específicos, tais como mulheres, jovens, negros, etc, por razões culturais, políticas e sociais. Desse modo, a partir dos anos de 1990, ganham relevo novas expressões de pobreza as quais se agregam àquela já existente constituindo-se em objeto de interesse público. Tal questão passa a fazer parte da agenda pública governamental a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, adotando-se o conceito de exclusão social para dar conta dessas novas configurações.

“O fenômeno da exclusão social passa então a ser entendido como um fenômeno mais abrangente, envolvendo as esferas econômica, política, cultural e social da rede de sociabilidade dos indivíduos, e com essa ampliação remetendo ao conceito de vulnerabilidade social, ou de grupos socialmente vulneráveis, ou ainda, de grupos em situação de risco” (COHN, 2004, p.5).

A partir de então, ele passa a ser utilizado como referência fundamental das ações públicas de corte social, o que será analisado a seguir.

3.OS DILEMAS DA EXCLUSÃO SOCIAL OU COMO ARTICULAR INCLUSÃO E JUSTIÇA SOCIAL NO BRASIL

A inclusão social, como noção antitética à exclusão social e considerada no contexto da operacionalização de um ideal de justiça social é o grande tema mobilizador do debate sobre os programas de transferência de renda no Brasil. Como lembra Zaluar

(1997, p.6.) “optar pela inclusão é optar por um patamar comum de identidade e pertencimento social, sobrepujando as diferenças”. No Brasil, a defesa do hibridismo e a contraposição teórica à exclusão cultural, racial e de gênero, embora não dêem conta de resolver os grandes problemas acumulados nesses campos, amenizam as diferenças. Porém, a exclusão ocasionada pela pobreza, sobretudo, se à condição de pobre estão aliadas as outras exclusões (de base cultural, racial e de gênero), avaliza uma clara discriminação contra os detentores dessa condição, em variadas circunstâncias e processos.

É “essa injustiça distributiva revelada pela sistemática exclusão de serviços, benesses e garantias oferecidas ou asseguradas pelo Estado, pensados, em geral como direito de cidadania” (ZALUAR, 1997, p.6) que está na base dos programas de corte social, especialmente, dos programas de transferência de renda.

A interposição entre os conceitos de injustiça distributiva e exclusão social, porém, é carregada de tensões. De um lado, argumentam uns, porque as trajetórias dos indivíduos e grupos são diversas o que implicaria a existência de quadros e níveis diferenciados de exclusão. Assim, a solução para a injustiça da qual são vítimas não pode ser homogênea. Tal conclusão vai de encontro ao formato dos atuais programas sociais. Portanto, contemplar as diferenças sem perder de vista o caráter universal da justiça social é um problema a ser enfrentado. Isto porque a razão histórica basilar para a adoção do princípio da universalidade foi, justamente, o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, deveriam estar à disposição de todos.

De outro lado, porque, sendo o conceito de justiça social muito abrangente, sua compreensão incluiria não apenas a relação do Estado com a sociedade, mas as relações interpessoais, os acordos diversos avocados e as possíveis participações de e entre os vários setores da sociedade no espaço público, que, no caso brasileiro, não vem funcionando satisfatoriamente, considerando-se os formatos dos atuais campos de atuação construídos.

Outro veio considerado na análise dos programas de transferência de renda, nessa interposição com a idéia de justiça social, remete à sua articulação com as novas formas de solidariedade que se vêm construindo, a partir da crise do Welfare State. De acordo com Rosanvallon (1995), essa nova configuração social determina a ultrapassagem do caráter formal dos direitos sociais, com a articulação de novas formas

de participação, que incluem a criação de contrapartidas², diferentes das que hoje existem, para ter-se acesso aos serviços recebidos do Estado.

Uma justificativa dessa nova construção é o esforço de superação da crise gerada entre a autonomia individual crescente e a solidariedade sistêmica (interpretação contratualista da solidariedade). Nesse novo processo, ao mesmo tempo em que o direito de trabalhar, seria superado pelo direito ao trabalho, as políticas públicas passariam a focar sua ação na prevenção da exclusão mais do que na reinserção dos excluídos, definindo-se um novo perfil para seus usuários. Para tal, segundo Rosanvallon (1995) deveria haver desprofissionalização das ações de solidariedade e descentralização³.

Sposati (2001, p 86) enxerga nessa construção teórica a emergência de uma nova economia do vínculo social na medida em que se associa a política social ao território. Assim, os conceitos de descentralização e transversalidade passam a fazer parte do novo ideário das políticas.

Para Robert Castel (1995), que também analisa a atual forma de organização da solidariedade, a integração política deveria vir, necessariamente, acompanhada de possibilidades de ampliação do emprego estável. Porém, a questão é o que fazer pelos desempregados, pelos mais fracos, pelos despossuídos, uma vez que esse novo processo de construção da cidadania, que se coloca com o fim da sociedade salarial, está longe de ser concluído e, já que a fórmula da descentralização para integrar os mais pobres não vem resolvendo os problemas vividos por esses grupos?.

Fazendo um balanço das reflexões desenvolvidas por Castel e Rosanvallon, Zaluar (1997), entende que se vive, hoje, entre dois perigos: o primeiro é priorizar os direitos específicos ou as identidades locais, em detrimento dos direitos gerais e das identidades nacionais, supranacionais e internacionais, com sérios problemas para a integração dos pobres, já que a questão social é recortada como uma questão basicamente nacional. O outro perigo é a minimização das identidades específicas, com a proscrição das diversidades em benefício exclusivo da identidade nacional.

² Pereira (2003, p.3) chama a atenção para o uso corrente e enviesado dessa idéia de *contrapartidas* ou condicionalidades que “vem fazendo parte dos mecanismos de controle das políticas sociais focalizadas como se o alvo da proteção tivesse alguma *falta* pessoal a expiar”..(sic). Para ela, “esses e outros mecanismos não são e nunca foram veículos de inclusão social, pois têm como principal objetivo excluir e manter excluído o máximo possível de demandantes para aliviar as despesas governamentais com áreas *improdutivas*”.

³Tal descentralização não se deveria ater apenas à transposição das ações para os municípios, mas à “criação de um sistema reticular em que os cidadãos comuns participam do mesmo fórum de discussão sobre a definição dos critérios e das pessoas a serem incluídas”.

Os atuais programas de transferência de renda no Brasil colocam-se como uma resposta possível a alguns aspectos desse dilema. Pretendem materializar a preocupação com os fragilizados para garantir as condições mínimas de consumo, mas também criar condicionalidades para o recebimento do benefício (busca dos serviços de saúde de natureza preventiva, qualificação profissional, permanência dos filhos na escola e em jornadas ampliadas). Nessas condicionalidades haveria um certo potencial emancipatório uma vez que alguns desses programas buscam a autonomização da família para obter renda, garantir a educação e evitar o trabalho infantil, o que colocaria tais programas exatamente num espaço que poderia ser o de interseção entre as idéias de justiça distributiva e de inclusão social.

Silva e Silva (2002), ao fazer um levantamento dos principais programas de transferência de renda desenvolvidos no Governo FHC no Brasil (1994-2002) e, com base em uma série de elementos denominados de qualificadores, sistematiza dados de estudos avaliativos os quais apontam os seguintes resultados positivos articulados a esses programas: aumento de freqüência à escola, com simultânea redução de crianças e jovens nas ruas; melhoria do rendimento escolar; ampliação do atendimento em postos de saúde; diminuição da desnutrição. Como esses programas, embora rearticulados, não parecem apresentar mudanças de conteúdo visíveis no contexto do atual governo, parece continuar válida a conclusão a que chegou a autora naquele momento, isto é, de que o quadro social não permite que seja visualizada a possibilidade de alcance do principal propósito desses programas, que é provocar impactos substantivos sobre o círculo vicioso da pobreza no país.

Do mesmo modo que não se visualizam saídas internas capazes de provocar impactos sobre a pobreza, também a perspectiva emancipatória que apresentam os programas de transferência de renda parece distante de se concretizar, considerando-se a realidade brasileira. De fato, a emancipação apresenta duas faces, igualmente relevantes: autonomização dos indivíduos para enfrentar obstáculos, sistematizar demandas e propor alternativas coletivas de ação, aliada à implementação de um projeto de desenvolvimento nacional que ofereça oportunidades concretas de inserção dos indivíduos e grupos no espaço público para satisfação de suas necessidades sociais e desenvolvimento de suas potencialidades.

Para reafirmar os limites do modelo de política em que se pautam esses programas, pode-se verificar que, na verdade, eles carregam as controvérsias do sistema: de um lado, o pacto coletivo estabelecido para favorecer o atendimento dos vulneráveis,

exige focalização, o que deriva na relativização do critério universalista da justiça baseado na idéia de igualdade.

De outro lado, incorporar no processo de construção das políticas os sujeitos locais, uma demanda histórica e um dos propósitos das políticas sociais nesse campo, implica em estabelecer compromisso com as demandas específicas. Tal modelo resulta na utilização de diferentes ciclos de distribuição e troca nos quais o Estado não é mais o único mediador. Tal padrão poderia ser positivo se, fosse possível implementar uma sistemática de controle dos recursos, o que ainda não se conseguiu institucionalizar no país.

Um outro ângulo de análise desses programas diz respeito às motivações atuais, para a escolha dos seus formatos. Segundo SABÓYA e ROCHA, (1998) tais motivações são: custos modestos se comparados com outros programas sociais destinados ao mesmo tipo de público; pouca eficácia dos programas de distribuição de bens destinados ao consumo privado; possibilidade de maximização dos recursos, nos casos em que o próprio destinatário decide onde aplicar tais recursos.

Essas motivações desvelam o conceito de justiça que subjaz no desenho dessas políticas, o qual, segundo Ramos (2003), se aproxima da perspectiva desenvolvida por Rawls e Sen. No construto desses autores há um esforço de conciliação de dois fins que parecem incompatíveis no contexto ideo-político em que se desenvolvem esses programas: “o respeito às liberdades individuais e às diferentes concepções do bem e a promoção de um modelo justo de distribuição dos recursos sociais valiosos” (Ramos, 2003, p. 7)

4. CONCLUSÕES

As novas soluções engendradas no país para responder à pobreza foram trazidas para o centro do debate público a partir dos anos 1990 no contexto de outras medidas geradas para reequacionar a questão social. O conceito de exclusão social passa a ser utilizado para dar conta das novas configurações, tentando-se fugir da conotação histórica de desvio que esse conceito carrega. Exclusão Social, como conceito antitético à Inclusão Social passa a abranger a idéia de não-pertencimento, de vulnerabilidade, envolvendo todas as esferas da vida social.

Assim, as medidas de política social nesse campo passam a refletir as ambigüidades do projeto político em andamento: ao lado de um movimento de reformas orientadas para o mercado, que materializa a articulação do governo brasileiro com o

projeto de feição neoliberal, associa-se a perspectiva de manutenção do compromisso social-democrata, impresso na Constituição de 1988, de garantia de direitos sociais. As conseqüências desse duplo compromisso refletem-se no discurso de saldar-se a dívida social com os excluídos, priorizando-se os Programas de Transferência de Renda.

São Programas que carregam tensões e desvios de origem, expressos nos seus princípios, as quais se reproduzem no processo de implementação e nos resultados. Em relação aos princípios democráticos que os balizam: o de descentralização e o de participação estão associados à perspectiva de ampliação do espectro de mediadores, entre os recursos e os usuários, para além do Estado, embora se reconheça a inexistência de uma sistemática efetiva de controle público dos gastos, dos resultados e dos impactos dos programas sobre os beneficiários. O de focalização, pensado como uma forma de orientar a ação governamental para os grupos mais vulneráveis, uma espécie de pacto coletivo, deriva na relativização do critério universalista da justiça baseado na de igualdade.

Com relação aos resultados desses programas no Brasil, as avaliações realizadas indicam que eles funcionam como mecanismos de distribuição, respondendo às necessidades imediatas dos vulneráveis, porém não apresentam impactos sobre a situação estrutural da pobreza desses públicos. E a exigência de contrapartidas para o recebimento dos benefícios, as chamadas condicionalidades, concebidas como detentoras de certo potencial emancipatório, para alguns analistas não passam de mecanismos de exclusão dos excluídos, na verdade um redutor de despesas governamentais com áreas improdutivas.

Diante desse impasse de como articular inclusão e justiça social parece que ainda continua válida a conclusão de Pereira (2003, p.5) de que para além de programas focalizados ou universais o desafio que se coloca para o governo e para a sociedade é reconstruir ou reforçar a rede de programas estruturantes (saúde, educação, emprego) para servir de alicerce ao desenvolvimento de políticas sociais específicas, que não estigmatizem os seus destinatários e não depreciem o seu *status* de cidadania.

Referências

- CASTEL, Robert. **Les métamorphoses de la question sociale**: une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995
- COHN, Maria da Glória. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. Instituto Nacional de Altos Estudos- INAE. **Revista Estudos e Pesquisa v. 85. set 2004**. Rio de Janeiro p. 1-16. Acesso em 2 de agosto de 2006 no endereço: <http://forumnacional.org.br>.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. Porque também sou contra a focalização das políticas sociais. **Mimeo**. Brasília. 2003.
- ROSANVALLON, P. **La nouvelle question sociale**: repenser l'État-providence. Paris: Seuil, 1995.
- SABÓYA, João, ROCHA, Sônia. Programa de renda mínima: linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir do estudo do DF. IN: LOBATO, Ana Lúcia (Org). **Garantia de Renda Mínima**: ensaios e propostas. Brasília : IPEA. 1998. p 251-284. PEREIRA.
- RAMOS, Daniela Peixoto, A Justiça Distributiva. **(Texto para discussão)** Brasília: IPEA, 2003.
- SILVA , Maria Ozanira da Silva. A Política pública de renda mínima no Brasil: perfil e tendências. **Revista Vozes**. Nº 2, ano 96, vol 96. 2002. p. 14-29.
- SPOSATI, Aldaíza. A inclusão social e o programa de renda mínima. **Serviço Social e Sociedade**, n. 66, ano XXII, 2001p76-90