



UNIVERSIDADE ESTADUAL



TCC/UNICAMP
D231p
IE

INSTITUTO DE ECONOMIA – I

CEDOC - IE - UNICAMP

Thaís de Souza Danilevicz

**As políticas de transferência de renda de Nova
Geração como uma ruptura no padrão instaurado
para a política social na Constituição de 1988.**

Monografia apresentada no Instituto de Economia
da Universidade Estadual de Campinas
sob orientação do *prof. Denis Maracci Gimenez*
para a conclusão da disciplina Monografia II

CEDOC - IE - UNICAMP

Campinas, junho de 2009

Sumário

Resumo	5
Introdução	7
Capítulo 1: Políticas sociais e as especificidades do Brasil	9
1.1 Capitalismo e a questão social no Brasil	10
1.2 Política Social em perspectiva.....	19
1.3 Números da pobreza no Brasil	23
1.4 O argumento em síntese	31
Capítulo 2: A Constituição de 1988 e a criação de uma política social universal	33
2.1 Introdução.	33
2.2 Heranças históricas e o contexto brasileiro de 1980	34
2.3 Constituição de 88 e os reflexos para a Política Social	42
2.4 O argumento em síntese	50
Capítulo 3: Novo projeto social: Políticas de Nova Geração	52
3.1 Introdução	52
3.2 O impacto de ordem liberal na mudança dos parâmetros da política social	54
3.3 Características da Nova Política Social	58
3.4 Programa Bolsa Família e seus resultados	63
3.5 O argumento em síntese	70
Conclusões..	72
Referencias Bibliográficas	76

Tabelas e Figuras

Índice de Tabelas

Tabela 1: Brasil - Abrangência do Programa Bolsa Família no ano 2008.....	69
---	----

Índice de Figuras

Figura 1: Brasil – Taxa de crescimento do PIB (1970- 2008) %	25
Figura 2: Evolução da Taxa de desemprego no Brasil (1992 – 2007).....	27
Figura 3: Evolução da mobilidade social intergeracional – Décadas de 70, 80 e 90....	28
Figura 4: Proporção de Pobres no Brasil (2001 -2007).....	29
Figura 5: Evolução do Gasto Federal com Políticas Sociais (1980-1990).....	49
Figura 6: Renda domiciliar per capita- por decil (1992- 2007).....	67

Agradecimentos:

Gostaria de agradecer primeiramente aos meus pais por todo o estímulo, conselhos e amor que durante anos dedicaram seus esforços na garantia de me proporcionar bons estudos. E as minhas irmãs pelo carinho durante todos esses anos.

Aos amigos conquistados durante esses anos de graduação, que participaram de momentos tão importantes na minha vida e que serão para sempre especiais.

Ao meu orientador o Prof. Denis Maracci Gimenez pelos ensinamentos e paciência na elaboração dessa monografia e pelo exemplo de dedicação aos estudos das causas sociais tão importantes para mim.

E ao Prof. Marcelo Weishaupt Proni pelos atenciosos comentários sobre este trabalho.

Resumo

As políticas de transferência de renda de nova geração analisadas com foco no Bolsa Família são vistas a representam a uma ruptura no padrão de tratamento dispensado a questão social no Brasil consagrado na Constituição Federal de 1988.

A análise demonstrará as diferenças entre os padrões de políticas sociais dos anos 80, Constituição Federal de 1988, e as de Nova Geração, procurando demonstrar de que forma o caráter neoliberal influenciou ou determinou essa mudança. A análise é feita para checar a diferença entre os dois projetos sociais e se eles possuem a capacidade de criar “consequências transformadoras” ou apenas de agir de forma residual, garantidora da ordem social e mantenedora da força política vigente.

Palavras-chave: transferência de renda; Constituição Federal de 1988; Bolsa Família; Neoliberalismo.

Introdução:

O objetivo deste trabalho é analisar as políticas de transferência de renda de nova geração com foco no Bolsa Família. A hipótese considerada é que elas representam uma ruptura no padrão de tratamento dispensado a questão social no Brasil consagrado na Constituição Federal de 1988 (CF1988).

A análise demonstrará as diferenças entre os padrões de políticas sociais dos anos 80, com a CF1988, e as de Nova Geração, procurando demonstrar de que forma o caráter neoliberal influenciou ou determinou essa mudança. A análise é feita para checar a diferença entre os dois projetos sociais e se eles possuem a capacidade de criar “consequências transformadoras” ou apenas de agir de forma residual, garantidora da ordem social e mantenedora da força política vigente.

Introdutoriamente temos de forma sucinta, a evolução da questão social no Brasil. Será visto como o crescimento econômico e as políticas sociais construíram, no último século, os indicadores sociais atuais. Analisando como a estrutura social se formou mantendo um caráter desigual e como a pobreza no país evoluiu durante as últimas duas décadas.

O segundo capítulo tem por objetivo demonstrar sob qual contexto de abertura democrática ocorre a motivação política para o estabelecimento de uma novo compromisso do Estado com a área social, o qual foi materializado na Constituição Federal de 1988. O país iniciou a década de 1980 sob o impacto de uma forte recessão que deteriorou a capacidade do mercado de servir como pilar da mobilidade social. Foi criada a partir daí uma política social

que procurou atuar de forma redistributiva estabelecendo direitos sociais que pudessem garantir uma continua política de promoção do bem estar social.

No terceiro capítulo teremos a análise das políticas sociais lançadas nos últimos anos e de que forma elas representam ou não uma contribuição para a construção de uma mudança social, com melhoria da distribuição de renda no país e inclusão social. Procuraremos demonstrar de que forma as políticas neoliberais condicionaram o gasto social atual num contexto de baixo crescimento econômico e austeridade fiscal. Será argumentado se as políticas de Nova Geração, caracterizadas pela transferência de renda com caráter focalizado, são reflexo da política econômica vigente. Usaremos o principal programa de transferência de renda do governo Federal, o Bolsa Família, para verificar de que forma a política social tem atingido a população mais pobre e o como isso tem alterado o quadro de pobreza no Brasil.

Capítulo 1: Políticas sociais e as desigualdades do Brasil

1.1 Introdução:

Para tratar das políticas sociais e suas diferenças é preciso entender o conceito de exclusão social, que formou a pobreza no Brasil e qual foi o processo pelo qual passou a questão social no país. Desta forma, procurou-se colocar inicialmente conceitos e pensamentos de autores que fundamentaram a luta das políticas sociais para a redução da pobreza.

Durante a primeira parte deste capítulo temos a forma como a exclusão social é vista e como é formada em uma sociedade capitalista. Num segundo momento será visto de que forma as políticas públicas atuaram ao longo do último século no Brasil, marcando os principais momentos de importância social. Assim, analisa-se de que forma o progresso econômico ocorreu durante este período e como a estrutura social se comportou a ele.

No terceiro momento do capítulo procurou-se identificar o conceito de política social, isso é relevante para que se possa pensar com as políticas sociais são vistas e como elas podem interferir na realidade. Na quarta parte, "Números da pobreza no Brasil", é relatado de forma sucinta e ilustrativa os números da pobreza atual do Brasil e alguns indicadores sociais que podem refletir o progresso social e as condições de vida de uma população. A partir dessas informações procurou-se fazer um panorama geral da situação na parte final.

1.2 Capitalismo e a questão social no Brasil

Karl Marx¹ define a exclusão social como uma característica intrínseca ao capitalismo, visualizando como base da sua exploração a distinção entre os capitalistas, possuidores dos bens de produção e os trabalhadores, possuidores somente a força de trabalho. Desta forma, os fundamentos capitalistas seriam os próprios responsáveis pelo aprofundamento e perpetuação da desigualdade social.

Atualmente a exclusão social se apresenta crescente em determinadas populações com elevados déficits de cidadania como saúde, educação, segurança, emprego, entre outros, tornando-se mais vulneráveis socialmente e com isso seu caráter de exclusão se perpetua ao longo dos anos. De acordo com autor Pochmann em seu livro "O desafio da inclusão social"²,

"o processo de exclusão social termina realçando ainda mais as características de natureza política, que tornam alguns poucos segmentos populacionais muito importantes porque detêm demais em termo de riqueza, enquanto outros adquirem importância residual, uma vez que quase nada possuem. Em síntese, as raízes da exclusão estão inseridas nos problemas mais gerais da sociedade, sendo o modo de produção capitalista apenas suficiente para permitir o abandono das

¹ Karl Marx, "O Capital".

² POCHMANN, Marcio. O Desafio da inclusão social no Brasil. São Paulo: Publisher Brasil, 2004

condições pretéritas da exclusão, ao mesmo tempo em que recolocou novas e mais complexas condicionalidades incapazes de alcançar a plena inclusão social.”

Assim, o crescimento econômico aparece como uma forma de gerar as riquezas necessárias para incluir a parcela que encontra-se fora da sociedade, porém o jogo político e de poder entre as classes, intrínseco a sociedade aparece como fundamental empecilho para ações inclusivas. Esses são os pilares para reduzir a exclusão social, de acordo com Pochmann³, o primeiro é a ação do Estado a favor do crescimento com um novo padrão de financiamento capaz de alavancar o crescimento econômico sustentado, com a necessária elevação da produção interna do nível geral de empregos e de divisas internacional. Criando assim, condições econômicas para a incorporação crescente das pessoas ao mercado de trabalho e garantindo que as famílias consigam o seu sustento digno. O segundo pilar é a ação da gestão pública no sentido de criar um verdadeiro plano de inclusão social, que seja capaz de superar os obstáculos colocados pela estrutura política social, e que forneça amparo para a população superar suas vulnerabilidades.

A ação integrada nestes dois sentidos seria capaz de criar condições para o crescimento da renda e da integração social da população, superando os déficits de cidadania e garantindo o acesso da população aos elementos de necessidade básica. Desta forma, a análise neste texto será feita de acordo com o conceito de inclusão social abordado, que acredita que a universalização da cidadania é alcançada pela junção da renda, do acesso a bens e serviços

³ POCHMANN, Marcio. Op. cit. 2004.

sociais necessários e da participação aos direitos políticos, civis e sociais que devem ser acessíveis.

O processo de exclusão social e construção da desigualdade no Brasil, iniciou na própria colonização do país e permaneceu na sociedade por todos esses anos. A reprodução da desigualdade foi também a reprodução da estrutura social, baseada no domínio do dinheiro no poder garantindo que as classes dominantes permanecessem sob o controle. Após a abolição, os excluídos deixaram de ser os escravos, para os pobres, somados depois aos excluídos urbanos que se submetiam a condições de trabalho degradantes.

A questão social no Brasil passa pela própria construção de um Brasil moderno. A partir da Nova República esforços começaram a transformação da sociedade predominantemente rural e arcaica em uma sociedade moderna e crescentemente urbana, com a delimitação de padrões morais mais rígidos. Esse processo ganhou mais evidência com a Revolução de 1930 durante o governo de Getúlio Vargas no qual começou a se delimitar uma proteção social aos trabalhadores com leis que garantiam direitos. O governo Vargas vislumbrava um novo conceito para o tratamento das necessidades sociais da população que até então tinham sido ignoradas e iniciou este processo incorporado aos trabalhadores assalariados uma gama de direitos que regulasse bases para o trabalho no país que ia se tornando industrial. Assim, as reformas econômicas realizadas no período, que buscavam uma inserção mais industrial do país na economia mundial, geravam a necessidade de alterações na estrutura social brasileira. Começou então a se desenhar políticas sociais para a educação e a saúde. Uma característica

importante deste modelo é que a política social focava a classe trabalhadora, garantindo direitos apenas aqueles que de alguma forma estavam inseridos economicamente, deixando de fora parcela importante da população.

O crescimento econômico decorrido das políticas econômicas adotadas até os anos 50 levaram a um crescimento material e um desenvolvimento industrial no país. Assim, o desenvolvimento econômico gerou espaço político para a discussão de um desenvolvimento social mais acentuado. Passou-se a discutir um projeto social que acompanhasse o crescimento econômico. Durante o início dos anos 60, essa força popular ganha espaço e o debate político a respeito de uma maior proteção social engloba a reivindicação por mudanças na estrutura social com uma agenda de reformas democráticas. Como colocado por João Manuel e Fernando Novais⁴ a luta política abrangia áreas realmente relevantes como a reforma agrária, a criação de uma educação de qualidade e acessível a todos, subida dos salários bases e ampliação dos direitos sociais.

O autoritarismo apareceu para coibir o ganho de força dessa classe. A política social no Brasil sofreu mudanças durante o período do Regime Militar. O governo autoritário contribuiu para um grande crescimento da economia, porém o próprio autoritarismo levou a uma distribuição muito desigual dos ganhos com a alta produtividade, fazendo com que o poder político mantivesse a renda sempre na mão dos proprietários.

⁴ MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando Antonio. Capitalismo Tardio e sociabilidade moderna. In SCHWARCZ, Lillian. História da Vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea. São Paulo.

A suspensão de direitos e a repressão da classe trabalhadora regrediram o processo de constituição de direitos que vinha sendo feito até então e coibiu mobilizações sociais. O desenvolvimento econômico foi realizado de uma forma conservadora e com um governo plutocrático, mas que levou a período conhecido como Milagre Econômico. A melhoria da qualidade de vida de grande parte da população, acompanhada por um aumento da renda per capita e a monetização das relações de trabalho, melhorou muito o acesso a bens de consumo pela população. Houve durante este período, um aumento de ocupações de nível intermediário, isto possibilitou a formação de uma grande classe média que gozava de uma quantidade de bens de consumo nunca antes imaginado. Desta forma a mobilidade brasileira funcionou como uma espécie de anestésico, capaz de ocultar o curso da exclusão social.

As políticas sociais durante o período militar foram muito insipientes, e o já que o governo autoritário não tinha políticas sociais em sua pauta, defendiam que o crescimento econômico seria o responsável pela melhoria de vida da população. Porém, o aumento da renda no Brasil decorrido desde o período de desenvolvimento alcançado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e até mesmo o aumento do acesso a bens materiais não se mostrou suficiente para resolver a situação de exclusão social no país. A desigualdade combinada com evolução selvagem do capitalismo criou uma situação de privação da autonomia individual e coletiva, o que terminou por comprometer a inclusão social e uma convivência cidadã da população, decorrência de um quadro de crescimento econômico marcado pela regressividade, não alcançando a promoção de igualdade social.

A situação durante o período da ditadura é assim resumida por Denis Gimenez, no livro *Ordem Liberal e Questão Social no Brasil*,⁵

“Trata-se de um capitalismo selvagem, plutocrático, mas extremamente dinâmico. As elevadas taxas de crescimento até o final dos anos 70 permitiram a incorporação de milhares de brasileiros aos setores organizados da sociedade, produzindo mobilidade social ascendente, cuja peça fundamental era um mercado de trabalho extremamente dinâmico. (...) Apesar do crescimento econômico que incorporava e logo acomodava tensões sociais, já no início dos anos 70, os dados da distribuição de renda, que indicavam aumento da desigualdade, eram objeto de debate e questionamento sobre os efeitos sociais do modelo de desenvolvimento.”

A crise dos anos 80 representou um agravamento da situação social, pois comprometeu o crescimento econômico que vinha sendo responsável por atenuar o grave quadro social. Há um quadro geral de congelamento da estrutura ocupacional com uma deterioração dos rendimentos, decorrente da alta inflação. Desta forma, o mercado de trabalho para de absorver como antes e já não apresenta a capacidade de promoção social como era no período de crescimento econômico.

Junto com a crise dois movimentos ocorreram levando ao agravamento da situação social, a redução da participação da renda do trabalho, e a financeirização da riqueza. Assim, diante da crise de 1980 o Brasil se deparou com o agravamento da situação social, na qual a população urbana

⁵ GIMENEZ, Denis Maracci. *Ordem Liberal e a Questão Social no Brasil*. Organizador: Eduardo Fagnani. São Paulo: Ltr, 2008. Parcerias : UNICAMP, CESIT, IE- Instituto de Economia.

enfrentava uma crise na capacidade do mercado de trabalho atuar como provedor de mobilidade social unida a uma redução da renda média per capita, impulsionada pelas altas taxas de inflação. Isso reduzia a perspectiva de melhora de vida, unindo-se a situação de uma população já tradicionalmente excluída, criando um quadro dramático da situação social da pobreza. É o que muitos autores chamam da união da pobreza herdada dos períodos passados, que não conseguiu ser superada com o crescimento econômico da década de 1970, com uma nova situação de miséria e desigualdade agravada pelo baixo crescimento econômico e a crise financeira internacional dos anos 80.

É assim que devido ao agravamento da situação de exclusão social que contraditoriamente, o Brasil que não desenvolveu uma política de Bem-Estar social nos anos anteriores como os países desenvolvidos, encontrou na década de 80 a necessidade de inserir uma política de proteção social no país. Passou-se a resgatar a problemática social e criar um programa que efetivamente pudesse combater a situação de desemprego e pobreza, promovendo uma atuação estatal provedora da melhoria social.

A volta da democracia traz o surgimento de uma esperança social consolidada na CF de 1988, que alcançou grandes avanços na área social, com universalização de serviços públicos e garantia de direitos essenciais. Pensou-se em uma forma de se estabelecer direitos, assegurando condições básicas para a população, a qual se concretizou na formulação de uma nova Constituição para o país. Essa Constituição pautava-se na condição de um crescimento econômico esperado para os anos seguintes e que possibilitaria o financiamento desses gastos pelo governo.

O projeto social brasileiro ocorria na contramão mundial que tinha passado o período após a Segunda Guerra Mundial com a formação de um Estado de bem-estar social na maioria dos países desenvolvidos, que promovia uma ação direta do Estado na garantia de direitos que beneficiassem a população mais necessitada. Esse movimento iniciou em países desenvolvidos como Inglaterra ou França no pós guerra, com uma atuante posição do Estado na área social conhecido como *Welfare State*, levando esses países à imensos avanços na área social.

Conforme Pochmann⁶ o Estado de bem-estar social distingue-se em dois tipos nos países desenvolvidos,

“europeu fundamentado no propósito de atuação *ex-post* nas iniquidades produzidas pelo desenvolvimento capitalista, por meio de políticas de natureza redistributiva (justiça tributária e transferências de renda). De outro, a experiência de Estado de bem-estar social norte-americano direcionado à atuação *ex-ante* as aniquidades geradas pelo capitalismo, por intermédio do sistema educacional e da regulação do patrimônio e do fluxo de renda.”

O Estado passou a agir ativamente na sociedade com um grande compromisso de atender a área social de forma a reduzir as imperfeições causadas pelo sistema capitalista, protegendo aqueles que não conseguiam tirar a sua sobrevivência no sistema de mercado. Além disso, o alto caráter redistributivo foi amplamente vislumbrado tributando os mais ricos, e mais

⁶ POCHMANN, Marcio. O Desafio da inclusão social no Brasil. São Paulo: Publisher Brasil, 2004

beneficiados pelo sistema, e repassando aos mais pobres através de serviços sociais e renda.

No Brasil o movimento de proteção social que ganhou força da década de 1980, obteve inúmeras resistências durante todo o período seguinte e não alcançou suas expectativas devido à falta do crescimento econômico esperado. O crescimento econômico planejado para a democracia não ocorreu e as diretrizes liberais, que estavam em evidência no restante do mundo, ganharam força e atuaram de forma a retroceder os direitos sociais conquistados, tentando torná-los esporádicos e focados em situações de extrema miséria.

No caso do Brasil, o avanço da ideologia ortodoxo-liberal após a crise dos anos 80 foi algo comprometedor já que esta estrutura de proteção social ainda não havia sido formada. Desta forma, como abordado por Pochmann em seu livro "O Desafio da inclusão social no Brasil"⁷, o país deixou de fazer nesse momento as reformas civilizadoras do capitalismo (as básicas são tributária, agrária e social), e isso impossibilitou o enfrentamento dos problemas gerados pela exclusão social. A mudança da sociedade de rural para urbana também levou a um enfrentamento de dificuldades ainda maiores, pois cresceram as necessidades de serviços e se tornou mais difícil a inclusão social de toda a massa urbana.

⁷ POCHMANN, Marcio. Op. cit. 2004

1.3 Política Social em perspectiva

Sistemas modernos de proteção social surgiram durante o século XIX e XX buscando proteger parcelas sociais e inicialmente aparece como um auxílio para aqueles que por motivos de saúde, velhice ou naturais sejam incapacitados para a promoção do seu sustento no mercado de trabalho. O modelo bismarckiano, conforme Zimmermann e Silva, no artigo "As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza"⁸, segue a lógica do mérito individual, caracterizado por uma contribuição individual como critério para o recebimento de benefícios, valendo também para a aposentadoria. Esse modelo é muito criticado por excluir parcelas significativas da população do acesso à proteção social, pois quem não pode contribuir com o sistema previdenciário não tem direito a receber benefícios. Esse modelo foi chamado no Brasil de "cidadania regulada".

Contrapondo esse modelo temos o Beveridgiano caracterizado pelo "caráter universal, não exigindo contribuição individual anterior para a obtenção de um benefício básico, auferindo direitos sociais pela característica definidora da cidadania, ou seja, o simples fato da pessoa ter nascido ou possuir o passaporte de um determinado país. O financiamento dos programas de caráter universal não se dá via contribuições individuais, mas por tributos gerais."

⁸ ZIMMERMANN, Clóvis; SILVA, Mariana da Cruz. As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza. Revista Espaço Acadêmico n.82, março 2008.

A política social pode ser vista de duas formas, a primeira é de a política social estaria condenada a reproduzir a estrutura social vigente sendo incapaz de alterar a distribuição de renda e incorporar novos direitos sociais. A segunda, conforme a autora Iris Maria de Oliveira em seu trabalho "Política Social, Assistência Social e Cidadania", é de que a assistência social no contexto atual pode orientar-se para os padrões universalistas e de justiça, e não de focalização, devolvendo assim; "a dignidade, autonomia e liberdade de todas as pessoas que se encontram em situações de exclusão e abrindo possibilidades para que adquiram condições de existir quanto cidadãos. Neste sentido ela pode ser uma política social que contribui para a inclusão social e para a incorporação de uma cultura de direitos pela sociedade civil."⁹

A política de social baseada na transferência de renda que é feita na forma de concessão bens ou de renda é defendida por ser considerada a forma mais direta de atingir a população de baixa renda, buscando uma situação mais justa de renda no país.

As Transferências de renda fazem parte da política social, na qual uma quantia, monetária ou não, é dada diretamente as pessoas em situação de risco, independente da contribuição prévia das mesmas. A crítica a esses

⁹ OLIVEIRA,Iris Maria de. Política Social, Assistência social e cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira. Lisboa: Centro Português de Investigação e História do Trabalho Social, 2003 (Artigo). < www.cpihts.com/2003_10_19/Iris%20Oliveira.htm>

programas é muito atuante contra a tendência a focalização em que costumam estar inseridas, conforme Lena Lavinas¹⁰ temos que;

“Embora persistentes em seus desenhos e modalidades, os programas compensatórios são reconhecidos como pouco eficazes e bastante ineficientes, corroborando evidências de que o aporte compensatório pouco agrega ao bem estar dos grupos sociais em situação de risco (...) e extrema pobreza. Ineficácia que acaba por desacreditar esse tipo de ação, entendida cada vez mais como inútil. No entanto, a magnitude da indigência que ainda hoje compromete o desenvolvimento do país não permite que se descartem medidas compensatórias que possam verdadeiramente aliviar a pobreza e assegurar um patamar básico de cidadania. Ao contrário, é urgente e indispensável dar-lhes consistência e um novo framework para que possam, de fato, atingir seus objetivos e metas, ganhando em efetividade.”

A defesa aqui é que o foco do assistencialismo baseia-se numa situação social crítica que, porém no Brasil, depois de anos sem uma política social eficaz, tomou uma magnitude muito grande que atualmente atinge cerca de um terço da população. O foco de políticas de transferência de renda deve ser de contenção de problemas que não podem esperar, mas deve estar contido num contexto de uma política de atendimento social garantidora de direitos.

¹⁰ LAVINAS, Lena; MANÃO, Daniele; BITTAR, Mariana; BAHIA, Monica,; BEZZERA, Renata A. Combinando compensatório e redistributivo: O desafio das políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro, 2000. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Um projeto social eficaz precisa incorporar afeição do Estado como provedor de proteção social e serviços para a população. A importância dos serviços sociais está não só em elevar a condição social de todo um país, mas como em ajudar a construir uma identidade de sua população, no momento em que cria espaços e condições de convivência entre a população. Isso leva à formação do conceito de cidadania, da participação na sociedade, da consciência da existência do “outro” e logicamente leva a uma melhor percepção do país em que vivem criando uma politização.

Desta forma vemos como as políticas sociais devem trabalhar com as de transferência direta de renda conjuntamente. As políticas sociais aparecem como uma garantia de promoção social da população e de direitos que todos devem ser capazes de usufruir. Enquanto isso, as transferências de renda aparecem como garantidoras da extinção de uma situação crítica muito presente no nosso país e necessária para garantir que pessoas atinjam o patamar de dignidade para serem capazes de usufruir os serviços sociais existentes.

1.3 Números da pobreza no Brasil.

A pobreza é um fenômeno social complexo e de múltiplas determinações. Ela é uma prox da dimensão da questão social. Estudos tradicionais sobre pobreza adotam uma linha monetária de corte que apesar de insuficiente e precária indica as dificuldades da população para a obtenção de uma quota monetária.

Atualmente grande parte dos programas sociais baseia-se em estudos renda para estabelecer o público alvo que será beneficiado. Mesmo não sendo uma medida perfeita, a renda familiar é considerada a melhor forma de medir as condições de vida de uma família, e de que forma ela tem atendida suas necessidades básicas.

Traçar uma linha de pobreza é definir uma forma de tratar a pobreza. Ela apresenta enormes limitações dada a complexidade do fenômeno social que tenta representar e que desta forma tenta ser simplificado através de uma conceito que defina o que é ser pobre. Todavia, é funcional numa ordem econômica que não abre grandes possibilidades sociais para análise do impacto das transferências de renda na pobreza.

Discussão sobre a pobreza sempre foi intensa e controversa. Os conceitos de pobreza absoluta e relativa definem dois modos de pensamento sobre o caráter social da pobreza. Conforme Marcio Pochmann, no artigo “Indicadores de Pobreza e Pobreza dos Indicadores”¹¹ o termo pobreza

¹¹ POCHMANN, Marcio. “Indicadores de Pobreza e Pobreza dos Indicadores”.

absoluta tem sido utilizado para identificar a pobreza como fator da carência de rendimentos para manter uma segurança alimentar e assegurar a reprodução humana. Já a pobreza relativa é uma medida que considera a desigualdade de renda de um país, ela demonstrar a distância entre a faixa de renda mais baixa da sociedade e a faixa média de renda.

O momento em que a escolha é feita por uma linha de pobreza para definir a pobreza no Brasil, esta se escolhendo também o conceito de pobreza absoluta para o enfrentamento desse problema social. Enfatiza-se assim, a renda para sobrevivência em detrimento do conceito de um complexo contingente de condições sociais para a inclusão social de todas as faixas de renda.

No cálculo desse fator considera-se uma cesta de alimentos necessária para satisfazer adequadamente as necessidades nutricionais de uma família e é adicionada por um fator dos custos de vida, na região em que mora. Estes custos são considerados como um conjunto de bens e serviços que a população pobre tem necessidade, como moradia, vestuário, transporte, saúde e educação.

É através da linha de pobreza que estes programas estabelecem qual é a renda mínima que uma família precisa receber para garantir a sua sobrevivência e da sua família. Esta medida utilizada pela política social utiliza um "corte horizontal", pois trabalha na idéia do conjunto de todas as necessidades básicas que devem ser minimamente atendidas para criar a condição de vida básica de um indivíduo excluído. Diferentemente das políticas sociais garantidoras de direitos, como saúde, educação que trabalham com

serviços específicos que devem ser garantindo de forma permanente e satisfatória para todos os cidadãos. Desta forma, temos que a linha de pobreza esta intimamente ligada ao conceito social dos programas de transferência de renda.

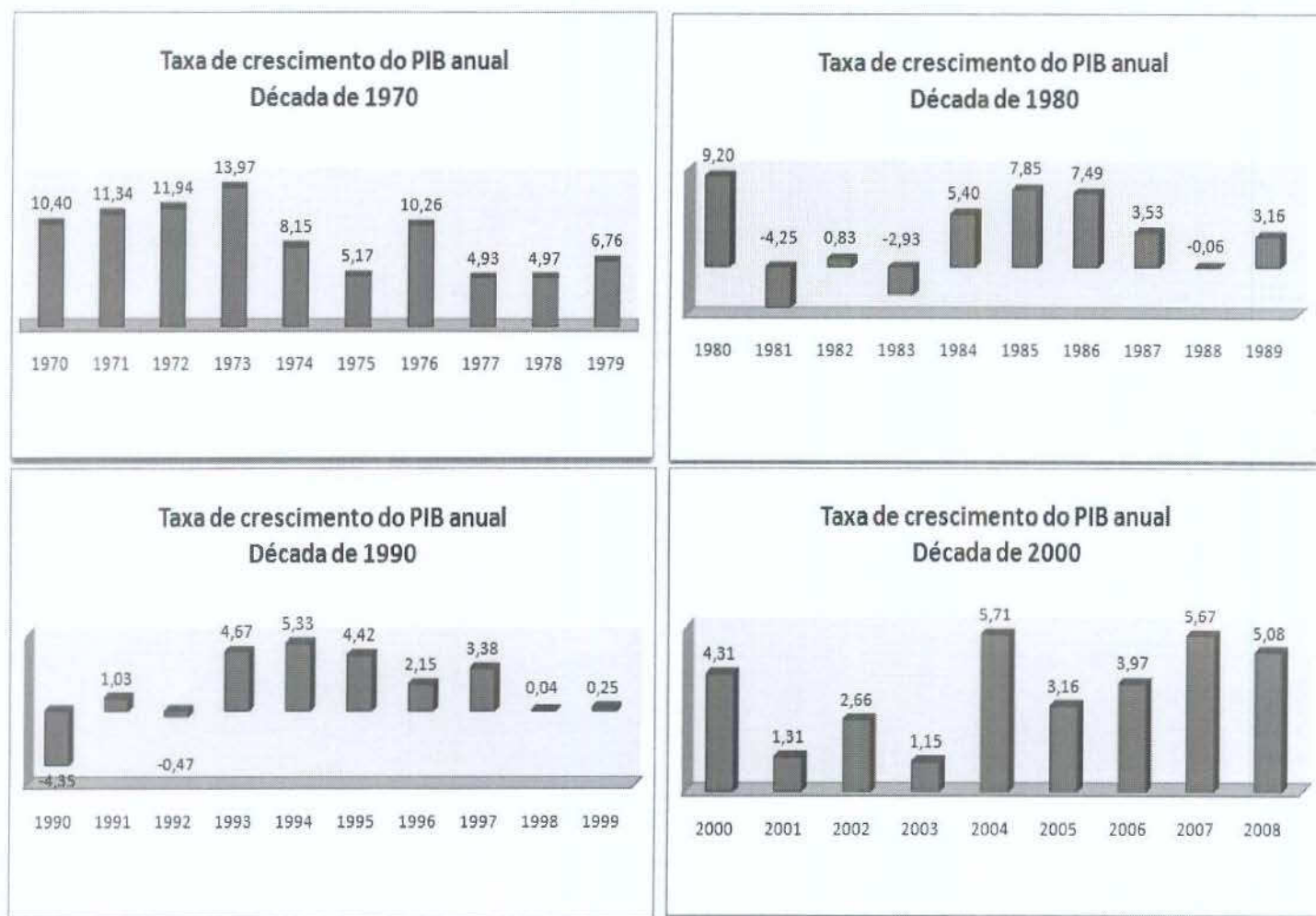
O aspecto mais importante da linha de pobreza é de que ela transmite a idéia de qual é a miséria aceita e qual não é. O que é importante ressaltar é que diante de uma política social cada vez mais focalizada e menos universal são somente essas pessoas que se encontram abaixo da linha de pobreza que acabam por receber alguma assistência social. Esses benefícios, no entanto, concentram-se em retirar essas pessoas dessa situação de pobreza extrema com um repasse direto de renda. Porém, quando passam para um nível de pobreza minimamente mais elevado se deparam com uma situação em que novamente não contam com um programa estruturado que realmente promovam uma mudança de nível social, ocorrendo muitas vezes uma inversão social entre as faixas mais baixas da sociedade.

Muitos trabalhos relevantes apontam que o Brasil não é um país pobre, mais sim um país com uma desigualdade de renda muito grande e muitos pobres. Isto porque o Brasil não sofre de falta de riqueza suficiente para dar a sua população um padrão de vida razoável, mas de uma concentração de renda entre as maiores do mundo. Durante o período entre 1984- 2009 vimos uma redução da pobreza e da miséria no Brasil, mas os números absolutos demonstram como é grande ainda.

A redução da pobreza é decorrente basicamente de estratégias de crescimento econômico ou políticas sociais de redução da desigualdade e no Brasil, durante os últimos anos, o crescimento econômico foi tomado como principal mecanismo de ascensão social e redução da pobreza. Por isso, temos uma situação de relativa redução da pobreza, mas com a manutenção de discrepâncias muito grande nas rendas.

No quadro anterior temos a evolução do PIB brasileiro por década e é possível analisar a evolução descontinuada do PIB nos últimos anos. Com um crescimento bastante satisfatório durante os anos 70, picos de recessão e

Figura 1 – Brasil - Taxa de crescimento do PIB, 1970-2008 (%)



Fonte: IPEADATA, a partir dos dados do IBGE. Elaboração própria.

baixo crescimento durante os anos 80 e 90, e que vem apresentando uma retomada do crescimento durante os últimos anos, entre 2004 e 2007. Quando comparamos esse crescimento econômico com a evolução da pobreza temos uma relação grande dos períodos de crescimento econômico com os de queda na pobreza. Durante a década de 1970 a 1980 tivemos uma redução da proporção da população abaixo da linha de pobreza¹² de 68,5% para 35% da população refletindo os benefícios sociais decorrentes do aumento de possibilidades vindos com o crescimento econômico.

Entre a metade da década de 1980 e meados da década de 2000 temos manutenção relativamente estável da proporção de pobres no Brasil que pode ser relacionada com o baixo crescimento.

Outro importante fator a ser considerado foi o impacto dos anos de baixo crescimento econômico no mercado de trabalho já que este é visto como principal porta para ascensão social e melhoria da renda das famílias.

¹² SONIA, Rocha. Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos? In: Contribuições à economia moderna. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

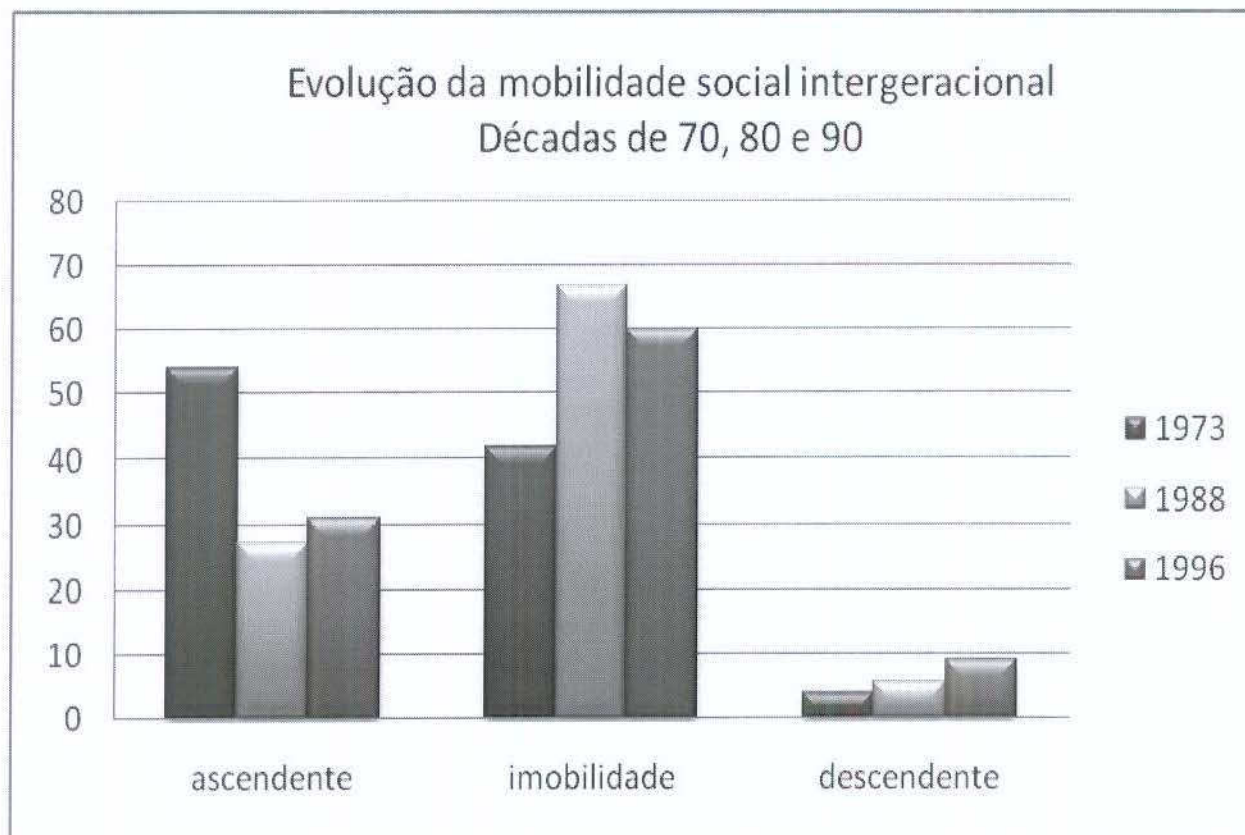
Figura 2 - Brasil - Evolução da taxa de desemprego no Brasil (1992 - 2007)



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

No gráfico acima temos a evolução da taxa de desemprego no Brasil desde 1992. O país apresenta uma taxa de desemprego do Brasil que se acentuou a partir de 1996 e manteve-se consideravelmente estável mas num nível alto a partir de 1999. Com a valorização do câmbio que desacelerou os investimentos das industriais internas e acentuou o período de baixo crescimento econômico no país decorrente do projeto liberal adotado. Desde então o desemprego permaneceu alto próximo aos 10% da população, criando uma situação de incentivo ao mercado informal, no qual grande parte dessa população passou procurar fontes alternativas para seu sustento e a desestruturação do mercado de trabalho nos anos 90.

Figura 3:



Fonte: JANNUZZI, P. Migração e mobilidade social no Brasil: padrões históricos recentes. Salvador. ABEP, Elaboração Própria.

A estagnação econômica e seus reflexos no mercado de trabalho reduziram muito a capacidade de mobilidade social ascendente, comprometendo a capacidade de inserção socioeconômica de uma crescente parcela da população. Em 1973 a mobilidade social ascendente intergeracional chegou a 54,2% dos casos, passando em pouco mais de uma década para

quase a metade desse valor, 27,3%.¹³ Mais assustador é o que ocorreu com a imobilidade social, demonstrado claramente o impacto da estagnação econômica no progresso social da população. A imobilidade atingia 41,3% da população em 1973 e chegou a 60% em 1996, levando quase 20% a mais da população a uma situação de estagnação social.

Figura 4



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Entre 2003 e 2007 a porcentagem da pobreza no Brasil apresentou uma queda mais expressiva e muitos são os fatores utilizados para justificar essa redução. Uma vertente de pensamento apresenta como impacto do crescimento econômico e recomposição do mercado de trabalho, depois de décadas de baixo crescimento, outra considera como resultado das políticas de focalização. O que é necessário considerar é que apesar da redução da pobreza, conforme dados do IPEA o número de domicílios em situação de

¹³ JANNUZZI, P. Migração e mobilidade social no Brasil: padrões históricos recentes. Salvador. ABEP.

pobreza atingia em 2005 mais de 50 milhões, sendo que mais da metade destes estão em situação de miséria, ou seja, com renda per capita abaixo de 68,5 reais mensais.

1.5 O argumento em síntese:

O Brasil entre 1930 e 1980 apresentou um crescimento expressivo que possibilitou a transformação de um país basicamente rural para uma sociedade de urbana de massas com um imenso progresso industrial. As riquezas produzidas com essas mudanças foram muitas, mas distribuíram-se de forma profundamente desigual dentro da sociedade. Assim, apesar das possibilidades, o desenvolvimento econômico não foi plenamente aproveitado e tornou a sociedade brasileira, moderna mas permanecendo os traços de desigualdade e injustiça.

O debate político que girava em torno de como se conduzir reformas sociais conjuntamente com o crescimento econômico, teve seu apogeu no final dos anos 50 e início dos anos 60. A efervescência política naquele momento idealizava uma política social que abrangesse as principais reformas necessárias para a condução de uma mudança na estrutura social a favor das bases. Assim, a Revolução de 64 apresentou-se como uma derrota à aspiração política de construção de uma sociedade capitalista com base mais igualitária. Os anos que se seguiram durante o regime militar apresentaram um crescimento econômico, com redução da pobreza, mas sem promover uma ação substancial de alteração da desigualdade social do país.

Através dos dados sociais vimos que mesmo diante de diferentes situações atualmente a sociedade brasileira encontra-se profundamente desigual e possuindo em sua base, situações de extrema pobreza herdada dos longos períodos passados que não foram superadas. Isso corrompe a possibilidade da formação de um país desenvolvido no futuro, pois não garante condições para que a população mude a estrutura social e cria obstáculos à formação da cidadania social geral.

Capítulo 2: A Constituição de 1988 e a criação de uma política social universal.

2.1 Introdução

A importância do crescimento econômico do país e dos gastos públicos sociais para a redução da miséria e conseqüentemente da melhoria da distribuição da renda no país é evidente com uma análise mais minuciosa do histórico de gastos sociais no Brasil e no Mundo.

De acordo com Galbraith¹ os serviços públicos precisam acompanhar a demanda por produtos privados.

“A linha que separa a nossa área de riqueza da nossa área de pobreza é, de grosso modo, a mesma que separa os bens e serviços produzidos e comercializados pela iniciativa privada dos serviços prestados pelo governo”.

Isso porque quando aumenta o consumo dos produtos privados, a sociedade passa a demandar mais de serviços públicos também. Por isso que quando aumenta o crescimento econômico e a população passa a comprar mais carros, por exemplo, é preciso maior investimento público em ruas, estradas, entre outros ou assim, por exemplo, quando a sociedade consegue comer mais, passa a ser necessário maior quantidade de serviços de coleta de lixo. Desta forma, quando analisamos o crescimento do Brasil que atingiu um satisfatório crescimento econômico de 1930 à 1980, vemos que a oferta de

¹ GALBRAITH, John Kenneth. A Sociedade Afluente, São Paulo, Pioneira, 1987.

serviços públicos não conseguiu acompanhar o crescimento econômico, oras por falta de recursos suficientes para isso oras por falta de vontade política. Da mesma maneira os serviços ofertados para a assistência social foram muitas vezes subdimensionados para o tamanho da população em condições de miséria no nosso país.

A maior parte das políticas sociais foi feita de forma residual, tratadas mais como “tapa buraco” do que constituição de direitos, contudo a população que requisitava e requisita essa assistência em nada é residual. Neste capítulo veremos como a situação das políticas sociais chegou aos anos 80 e de que forma a Constituição de 1988 apresentou-se como uma nova proposta para o futuro da política social e de que maneira esse projeto contava com o crescimento econômico para os anos seguintes, algo que não se concretizou nos anos 90 e será assunto para o próximo capítulo.

2.2 Heranças históricas e o contexto brasileiro de 1980

Durante a década de 70 houve um crescimento acelerado baseado na forte industrialização sustentada pelo endividamento externo mas que possibilitou que a economia passasse por um período de expansão, crescendo arrecadação tributária e os lucros privados. No entanto durante esse período vigoroso, o Estado autoritário não se articulou de forma a propiciar uma distribuição igualitária entre as camadas sociais dos ganhos econômicos e praticamente não houve políticas sociais capazes de melhorar a distribuição de renda do país, agravando muito o abismo social existente entre as classes.

Assim, ao contrário de países desenvolvidos, as décadas de 60 e 70 não foram marcadas por um Estado de Bem-Estar Social, ao contrário foi marcado com uma situação política que não permitiu a superação dos problemas sociais do país e de uma industrialização que não reduziu as desigualdades.

Assim situações de pobreza continuaram muito presentes exatamente no momento em que existiam todas as condições de crescimento econômico necessárias para a implementação de melhorias sociais. Isso porque como apresentado por Carlos Lessa², na formulação do II PND, não foi pensada uma política ativa para distribuição de renda já que o governo militar acreditava que uma política de industrialização que trouxesse o crescimento econômico para o país seria automaticamente responsável pela “aceleração do desenvolvimento social”.

Os conflitos sociais não se intensificaram tanto neste período mesmo sem políticas governamentais que garantissem uma redistribuição de renda, pois o crescimento econômico foi responsável por assentar as acomodações sociais. A política de desenvolvimento adotada, levou a um crescimento na ordem dos 7% a.a. durante mais de uma década, e foi por si só responsável por incorporar novas parcelas da população que também melhoravam de vida, na carona do crescimento do país. A questão é que depois de mais de 50 anos de esforço industrializante, o país formou uma sociedade urbana industrial e de massas, mas que possuía marcas fortes de exclusão e desigualdade. Neste ponto o crescimento econômico atuava de

² LESSA, Carlos. “A distribuição de renda e a questão social como auto-solucionáveis pela estratégia” In: *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 – Sonho e Fracasso*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998. pp. 51-58.

forma a possibilitar uma ascensão social e foi assim que tensões sociais foram contidas neste período, pois mesmo que as distâncias sociais aumentassem as pessoas individualmente também tinham pequenas melhoras. Era na esperança da mobilidade social que a população do "País do futuro" se agarrava para continuar em busca de melhores condições de vida.

Deve-se ressaltar desta forma, que a condição de melhoria de renda foi realmente alcançada por parcelas de sociedade, mesmo que de forma desigual. Assim, a capacidade de uma geração progredir socialmente em relação aos seus pais criava uma expectativa de melhoria e acomodava a população que acreditava no progresso e que seu futuro dependeria somente de seus esforços e que seria melhor do que a situação atual.

Assim como bem colocado por Denis Gimenez³,

"num ambiente de acelerado crescimento econômico, não era inexorável por exemplo, o processo de migração rural urbana, que permanentemente pressionou o mercado de trabalho nas cidades com uma enorme excedente de mão-de-obra, na ausência de encaminhamento da questão agrária; tampouco inexorável era a manutenção de uma estrutura tributária regressiva ou de políticas sociais com limitada capacidade redistributiva, sem falar nos sindicatos calados e na ausência de políticas que promovessem os salários de base para além dos efeitos do crescimento econômico."

Foi neste momento de crescimento econômico e industrialização tão grande que a questão social foi tratada como uma consequência natural da

³ GIMENEZ, Denis Maracci. *Ordem Liberal e a Questão Social no Brasil*. São Paulo: Ltr, 2008. Parcerias : UNICAMP, CESIT, IE- Instituto de Economia.

melhoria econômica. Contudo, situações como a repressão aos sindicatos e dos movimentos populares, falta de políticas de salários voltadas para a melhoria dos salários de base, a regressividade do sistema tributário e a falta de políticas sociais que buscassem uma redistribuição de renda foram os principais fatores que levaram sucesso da industrialização não ser capaz, de por si só, acabar com a situação de miséria e da desigualdade de grande parcela da população.

Como explicita Sonia Draibe⁴ em seu texto "BRASIL 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis.",

"...o sistema brasileiro de proteção social mostrava, no início dos anos 80, uma muito baixa capacidade de melhora da equidade social, incapaz de se constituir no canal apropriado para que o desenvolvimento social do país pudesse acompanhar, de algum modo, seu desenvolvimento econômico."

No início dos anos 80, as condições econômicas internacionais que já estavam abaladas desde o meio da década anterior haviam se agravado muito. A crise internacional e a forte redução do crédito internacional gerou uma crise no país que expôs os problemas estruturais da economia. O população logo sentiu os consequências da crise com a estagnação econômica e da sua renda, a redução dos investimentos e com isso a queda abrupta da criação de empregos e da falta de investimentos estatais que enfrentava uma complicada situação fiscal.

⁴ DRAIBE, Sonia. BRASIL 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. Chilel, 2002.

O país tinha seu crescimento pautado na farta oferta de crédito internacional, que possuía alta liquidez, e não havia na sua base industrial empresas nacionais capazes de criar a demanda interna suficiente para manter o crescimento. Neste momento o país que deu um grande salto econômico nas décadas anteriores, se tornando a oitava economia do mundo, com uma população urbanizada e uma economia industrializada, demonstrava na disparidade social que também se encontrava entre as maiores do mundo o efeito da ausência de políticas sociais. A pobreza com que o país iniciou a década de 80 não era compatível com o crescimento econômico do país apresentando um descompasso entre o desenvolvimento econômico e o social.

Diante deste cenário de crise internacional, o Brasil como um país de economia periferia enfrentou os problemas da "crise da dívida" que se refletiam principalmente na estagnação da economia e na forte pressão inflacionaria. A indústria recém implantada sofreu uma dura queda de demanda e a aversão ao risco contribuiu muito para a redução de investimentos privados, que viam melhores possibilidades de ganhos na financeirização. Esta queda, refletiu na redução da capacidade de criação de empregos que ao longo da década não conseguia mais absorver a entrada de trabalhadores no mercado.

Diante dos cortes de créditos internacionais o governo iniciou uma política de superávits para tentar recuperar a confiança internacional na economia brasileira e reduziu muito sua capacidade de atuar como agente anticíclico e investir na economia. Esse movimento, em que o Estado deveria atuar de forma a reduzir os impactos sociais da crise não foi possível, enquanto

o foco foi a estabilização do processo de estabilização da inflação. Os gastos foram contidos e todos os esforços ocorrem em inúmeros planos fracassados de contenção da inflação. O impacto da própria inflação também atuou de forma a piorar a desigualdade social, pois incidiu de forma diferente na população de classe baixa que não possuía mecanismos de indexação e proteção da sua renda.

O mercado de trabalho teve sua estrutura mantida mas refletiu em alguns aspectos como a perda do dinamismo e o aumento da informalidade o caráter econômico da estagnação. Na década de 80, diferente dos anos anteriores o mercado de trabalho já não representava mais a grande esperança de promoção social, isso teve um impacto muito grande na renda per capita brasileira e na expectativa da população na melhoria futura de vida o que trouxe muitos outros problemas para a sociedade como o aumento da violência, por exemplo. Podemos dizer que a situação na década de 80 uniu uma herança de problemas sociais e uma alto nível de pobreza com a criação de novos problemas sociais vindo com a crise econômica e com a incapacidade do estado em agir de forma romper o monopólio da riqueza e criar políticas de redistribuição.

No início da década de 1980 os projetos da oposição priorizavam a questão social e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição no sistema bipolar do autoritarismo no período do golpe, se transformou no PMDB em 1981 que foi uma grande expressão das críticas sociais no período. Seu manifesto em 1982 "Esperança e mudança: Uma proposta do Partido do Movimento Democrático brasileiro" representou uma

proposta reformista para o governo fazer o crescimento econômico caminhar junto do desenvolvimento social.

Viam que o desenvolvimento brasileiro nos anos anteriores levou o Brasil a padrões de produção e consumo próximos aos dos países desenvolvidos, enquanto a população permaneceu condenada a condições próximas das nações mais pobres do mundo. Para erradicar a pobreza seria então preciso ações específicas para isso, e não somente esperar que o crescimento levasse à melhoria social. O contexto daquele momento e a proposta do PMDB são assim descritas por Denis Gimenez⁵,

“todo o sentido da análise e das proposições econômicas caminha para uma posição de que não se trata simplesmente de uma crise conjuntural derivada do estrangulamento externo, mas a explicitação de contradições estruturais e limitações de fundo, que se configuraram numa crise estrutural de grandes proporções em meio à crise mundial. Por isso mesmo, o documento enfatiza a necessidade de uma nova estratégia econômica de reordenação dinâmica do sistema produtivo, que combinasse diretrizes para a política industrial, energética, de transportes, de desenvolvimento científico e tecnológico, para uma ampla reforma fiscal e, principalmente, uma grande reforma financeira, que oferecesse as bases para o financiamento da nova etapa de expansão, objetivo último do programa.”

Neste projeto de enfrentamento da pobreza o PMDB apresenta ações em dois rumos, o primeiro refere-se às de caráter estrutural, que buscavam resultados de médio e longo prazo, mudando a raiz da estrutura do sistema produtivo brasileiro. Enquanto por outro lado eram necessárias ações emergenciais que interrompessem o ciclo recessivo em que o país se

⁵ GIMENEZ, Denis Maracci. OP. cit. 2004

encontrava e possibilitasse a retomada do crescimento. Assim, eram necessárias ações do governo que melhorassem a distribuição da riqueza gerada no país. Desta forma, o caminho objetivado era de garantir um padrão adequado de nível de vida para a população que estava marginalizada. Na sua agenda apareciam reformas necessárias para melhorar assim suas condições de moradia, educação, saúde, renda e lazer, procurava-se a criação de um sistema de proteção social que promovesse maior equidade social além de garantir que os cidadãos tivessem como direito suas necessidades sociais básicas atendidas pelo Estado.

O governo passou a buscar então o "resgate da dívida social" que seria possível devido à posição alcançada pelo país durante o período do milagre econômico, assim os recursos e a capacidade técnica existentes já eram capazes de gerar a riqueza necessária para melhorar o padrão de vida da massa da população. Porém para isso seria necessário que fosse distribuída de forma mais igualitária. O governo fez um estudo da situação social do país e que relacionou essas condições as suas causas estruturais.

A estratégia era de inclusão social com redistribuição de renda. A junção das opções macroeconômicas as prioridades sociais que se mostravam urgentes. Para isso era necessária a retomada do crescimento econômico como princípio número um e necessidade máxima para aquele momento de transição para a democracia. Contudo, como visto no período anterior em que só crescimento não fora capaz de melhorar a condição social da maioria da população, via-se como imprescindíveis ações políticas a fim de melhorar essa situação, com investimentos específicos para isso.

As propostas para o reencaminhamento da economia não conseguiram colocar o país de volta no rumo do crescimento econômico, porém no âmbito social, com a Constituição Federal de 1988, “a Constituição Cidadã”, foram alcançadas conquistas importantes que garantiam direitos sociais para a população.

2.3 A Constituição de 88 e seus reflexos para a Política Social.

A mudança política democrática na década de 80 e o aprofundamento da problemática social vinda com a crise de crédito internacional no início da década incitou a mudança do pensamento em relação as políticas sociais e uma maior preocupação de garantir uma redução da desigualdades sociais tão intensas. Conforme Pochmann⁶, entre

“1985 e 1989 ocorreram intensas iniciativas reformistas no âmbito do padrão de proteção social, diretamente associada a dois principais movimentos combinados e articulados entre si. Por um lado, a agenda de reformas nas políticas sociais foi constituída durante a transição democrática, a partir do conjunto de críticas que iam da cobertura regulada do sistema de proteção social e trabalhista para somente o segmento organizado do mercado de trabalho até a regressividade do seu financiamento e à centralização institucional e financeira do gasto social”.

De outro lado foi a própria crise econômica que atingia o país naquele momento que disparou a idéia da necessidade de se criar uma

⁶ POCHMANN, Marcio. O Desafio da inclusão social no Brasil. São Paulo: Publisher Brasil, 2004

proteção social. A situação de pobreza que já era grande anteriormente piorou muito com o baixo crescimento econômico, além da falta de oportunidades de trabalho e elevadas taxas de inflação que penalizavam principalmente os mais pobres, que não possuíam conta corrente e qualquer defesa as altas de preços. Como realçado por Márcio Pochmann em Padrão de proteção social e regime de trabalho no Brasil⁷, “Em função disso, as preocupações com a ‘dívida social’ terminou assumindo relevância no desenho de uma estratégia que permitisse combinar a consolidação da democracia com a implantação de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social no país”.

Assim em contradição com o resto do mundo o Brasil dá início a elaboração de uma nova Constituição Federal que um alto apelo social, em busca de um resgate da dívida social com os pobres. Como foi bem apresentado por Eduardo Fagnani⁸,

“...foi somente em 1988, com quarenta anos de atraso, que o Brasil incorporou o paradigma dos ‘anos de ouro’ adotados pelos países capitalistas centrais. Quando o fez, esse paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo em escala mundial.”

Assim, a Constituição federal de 1988, foi proposta com o objetivo principal de proporcionar a uma inclusão social incorporando uma massa de

⁷ POCHMANN, Márcio. Padrão de proteção social e regime de trabalho no Brasil: principais mudanças recentes. Campinas – novembro de 2006.

⁸ POCHMANN, Márcio. O Desafio da inclusão social no Brasil. São Paulo: Publisher Brasil, 2004

excluídos sociais e tornando-os cidadãos com direitos sociais garantidos por lei.

A Constituição Cidadã, nome que recebeu a Constituição de 1988 por seu caráter social, pensada por Ulisses Guimarães tentava garantir que fosse compensado todo o atraso no âmbito social através de um Estado de Bem-Estar Social. Instituiu-se que os serviços sociais fossem vistos como direitos da população que não pudessem ser retirados a revelia. Assim a Constituição procurou garantir primordialmente a seguridade social, a universalização dos serviços sociais prestados diretamente pelo Estado, como o acesso a saúde pública, a garantia dos direitos aos trabalhadores além da ampliação dos direitos educacionais e da Reforma Urbana.

A Nova Constituição previa um aumento das obrigações do Estado com a sociedade passando inclusive a garantir a assistência social para todos aqueles que necessitassem dela, não exigindo uma contribuição prévia para isso. Isso porque foi dissociada a idéia proteção social com a necessidade de estar inserido no mercado de trabalho, e contribuído para a Seguridade Social, e isso representou uma importante ruptura no padrão de concessão de benefícios sociais. Assim, o novo projeto social, se visualiza o caráter da universalização de serviços, com a instituição de direitos e de políticas de proteção social e favorecimento ao bem estar social.

Sonia Draibe⁹ destaca muito bem as principais mudanças introduzidas no sistema de políticas sociais com a Constituição de 88:

⁹ DRAIBE, Sonia. **Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista**. Brasil, 2002.

"a ampliação e extensão dos direitos sociais; a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; a universalização do acesso e a expansão da cobertura; a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais"

O art.203 da Constituição resume bem o ideal inserido na nova proposta social, "A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social" e os principais objetivos são a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Essa mudança representa uma grande alteração no conceito assistencialista à população, pois tratou de estabelecer na sociedade uma gama de direitos mínimos a certas condições sociais estando garantido independente da questão do financiamento social. Muita coisa muda com esse conceito, pois as contra partidas financeiras não são mais obrigatórias e grupos que nunca conseguiram contribuir tributariamente para garantir direitos sociais passam a recebê-los, a questão social passa a contar com garantias reais.

Uma nova gama de direitos foi garantida pela Nova Constituição para todos aqueles que deles necessitassem. O aperfeiçoamento do benefício de “Renda Mensal Vitalícia”(RMV) garantida, como citado anteriormente, para todos os idosos e deficientes que não conseguem prover a sua manutenção ou tê-la provida por sua família, alcançou melhoria na forma de acesso dos mesmos e aumento do valor concedido que passou de meio salário mínimo para um salário.

Para a criança e para o adolescente foram constituídos diversos direitos e alguns deveres para a família e a sociedade que depois resultaram no “Estatuto da Criança e do Adolescente”. Dentre eles, acordo com Eduardo Fagnani¹⁰, “o dispositivo também estabeleceu que as crianças e os adolescentes tivessem direito à proteção especial, abrangendo a garantia de direitos previdenciários e trabalhistas, a garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola e o estabelecimento da idade mínima de 14 anos para admissão ao trabalho”

Além disso, constituem-se como deveres das famílias, da sociedade e do Estado a garantia das necessidades das crianças e adolescentes “à vida, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

¹⁰ FAGNANI, Eduardo. Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e caridade. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2005. (Tese de Doutorado).

O mercado de trabalho foi visto com a sua devida importância nesta formulação social, pois já se visualizava naquele momento que a melhoria social e a verdadeira formação de cidadãos passavam diretamente pela incorporação de mais pessoas ao mercado de trabalho e pela garantia dos direitos desses trabalhadores. Assim como disposto no Art. 193 da nova Constituição "A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais" demonstrando assim a preocupação de garantir no exercício do trabalho a base do crescimento social garantido pelo Estado. Com isso muitos avanços foram conquistados neste âmbito, como a redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais, o piso salarial sendo de um salário mínimo, a extensão a licença maternidade, o aumento dos valores para a hora extra e adicional de férias, e a proteção contra a dispensa do trabalhador sem justa causa. A extensão dos direitos dos trabalhadores urbanos para os rurais garantia uma situação de menor injustiça no campo já que até então não foram alcançados progressos significativos na reforma agrária.

Outro aspecto importante da Constituição é o caráter descentralizador das políticas sociais. Mais autonomia foi concedida para os Estados e Municípios, para que assim estes pudessem agir com maior precisão nos problemas mais sérios da sua região. Para que as políticas sociais pudessem ter efetividade no tratamento das mazelas sociais, eram defendidas a descentralização e transparência no processo decisório, além de maior participação popular nos projetos sociais.

A descentralização foi fator importante na nova estratégia de políticas sociais. Passou-se a delegar mais funções para os estados e principalmente para os municípios que em muitos casos tornam-se responsáveis pela função de executar os gastos. Deixava-se assim de dar continuidade a uma herança do período ditatorial em que a centralização das decisões era um fator necessário ao controle e manutenção do poder autoritário marcado pela supressão dos direitos civis. A partir da retomada da democracia a busca por uma maior eficiência dos gastos torna-se mais importante do que o excessivo controle, deixando que as esferas mais baixas do Estado, que possuem um conhecimento mais próximo das necessidades de cada instituição ficassem responsáveis por uma maior quantidade de decisões orçamentárias.

A descentralização instituída na Constituição de 1988 aparece como um dos pilares reformistas dela. De acordo com os dados de Afonso e Affonso, 1995, 68-69, a participação dos municípios na divisão das rendas tributárias, conhecidas como "bolo" tributário nacional, aumentou de 1988 à 1998 de 11% para 16%, enquanto a União caiu de 62% para 58% e os estados de 27% para 26%.

Além disso, a descentralização apareceu para evitar o clientelismo. Historicamente, pela estrutura social brasileira tão desigual, a parcela da população de alta renda interfere nas decisões políticas, num jogo entre poder e dinheiro. Os favorecimentos nestes casos tornam-se muito mais possíveis como uma estrutura de poder centralizada, na qual somente poucas pessoas decidem sobre o direcionamento de montantes enormes de verbas. Assim, a

descentralização passava-se a ser vista como uma forma de evitar ou reduzir esses acontecimentos.

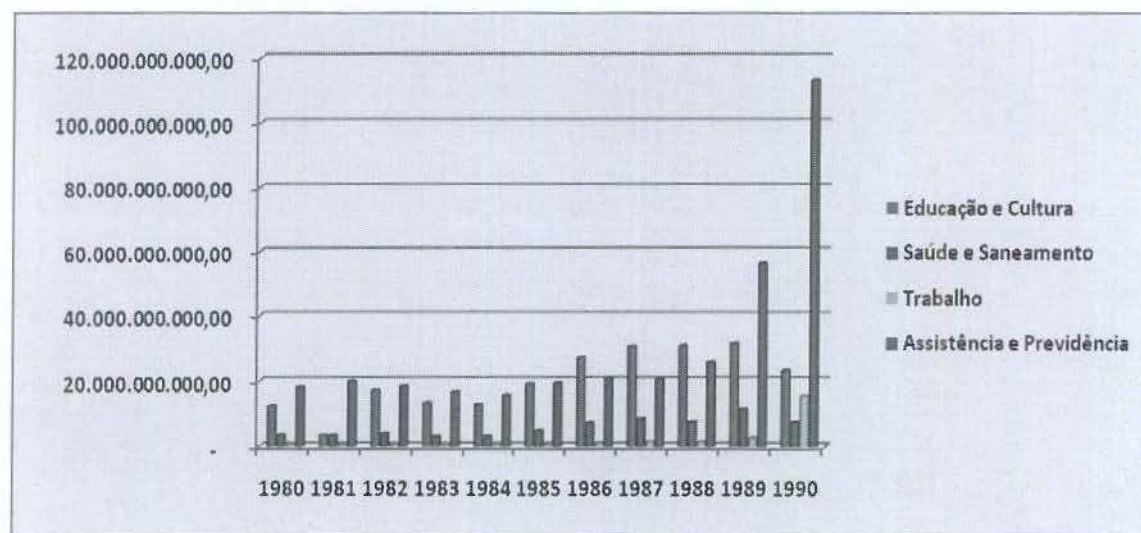
Partindo do conceito de ações emergenciais as políticas de transferência de renda também foram “incorporadas “ em 88, porém centradas em garantir direitos sociais de caráter urgente e não como única forma de combate a pobreza. O combate à pobreza sim, estava sendo tratado pelas propostas de crescimento econômico unidas aos investimentos em políticas sociais de base. Os programas de transferência de renda deste período eram principalmente os benefícios de prestação continuada (BPC), o seguro desemprego, a aposentadoria rural (que tentava trazer igualdade entre os trabalhadores rurais e urbanos) e a renda mensal vitalícia. O BPC garantia o pagamento de um salário mínimo para idosos e deficientes físicos sem condições de gerar o próprio sustento. Essas medidas conseguiram atingir parcelas de extrema pobreza, principalmente da área rural.

O que temos que entender é que as políticas sociais de transferência direta de renda encontravam-se, no arranjo de 1988, contidas num contexto de garantia de direitos sociais que visavam recuperar as décadas de demandas sociais reprimidas. Com isso as transferências agiam em redutos de pobreza absoluta que com as outras políticas sociais iriam gradualmente sair dessa condição. Contudo, para que esse projeto prosperasse contava-se com o imprescindível crescimento econômico, não só para que incorporação à faixa excluída da população como para que possibilitasse aos governos os recursos necessários para a manutenção de todos estes direitos agora garantidos pela Constituição. Assim o crescimento econômico aparece como

CEDOC - IE - UNICAMP

fundamental para aumentar os postos de trabalho, possibilitando assim o crescimento da renda e a mobilidade social da população, é a partir do efeito no mercado de trabalho que o crescimento econômico é capaz de gerar que será possível incluir as pessoas que inicialmente recebem assistência do governo a conseguirem seu próprio sustento com dignidade.

Figura 5: Evolução do Gasto Federal com Políticas Sociais (1980-1990)



Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

No gráfico acima temos a comparação entre os gastos sociais com políticas de base e de assistência social, que neste período ainda não existia a diferenciação entre os gastos com previdência e transferências de Renda. É facilmente notável o aumento desta rubrica após 1988 com a garantia de uma quantidade maior de direitos sociais.

2.4 O argumento em síntese.

Idéia de que o Brasil passou a gastar muito com a área social é equivocada. Isso porque os gastos sociais estabelecidos a partir de 1980

buscavam recuperar um déficit de investimento de anos, além disso, mesmo que os números dos gastos em relação ao PIB, como no caso da saúde e educação representem patamares similares a de países desenvolvidos, quando analisamos o gasto per capita vemos a grande diferença em relação à eles.

Os direitos sociais que foram garantidos pela Constituição de 1988 aliados ao crescimento econômico, eram planejados como a medida correta para a redução do imenso abismo social existente no país. Assim, neste debate verificamos que as transferências de renda aparecem como medidas emergenciais essenciais para um combate sério das desigualdades sociais e não como simples ações de assistencialismo sem futuro. Esse projeto concretizou a luta política durante a redemocratização do país e tinha na sua pauta inúmeras reformas para o desenvolvimento social e que dependia essencialmente da retomada do crescimento econômico. Podemos dizer que o baixo crescimento econômico da década de 1980, que girou em torno de 2,5% a.a. e a estagnação econômica ocorrida na década seguinte, o projeto social, como foi imaginado, acabou frustrado com essa falta de crescimento no país e o fortalecimento do neoliberalismo.

O projeto social se tornou incompatível com a situação de falta de crescimento econômico, pois inviabilizava os gastos planejados socialmente. Desta forma, vemos que mesmo com um projeto de retomada do desenvolvimento social a Constituição de 1988 não conseguiu reverter o rumo social no país, porém deixou sua marca com heranças que continuam sendo as principais marcas da política de serviço social no país.

Capítulo 3 - Novo Projeto Social: Políticas de Nova Geração

3.1 Introdução

As políticas sociais possuem sua origem na assistência da igreja, que procurava dar aos pobres e desvalidos, algo que pudesse confortar as necessidades de quem enfrenta inúmeras carências materiais, conciliando com a vontade da sociedade de exercitar sua compaixão pelos necessitados, aumentando o bem estar comum. Esses programas têm a característica de ser focalizados em determinados grupos populacionais geralmente em situação de extrema pobreza, atuando apenas parcialmente e caracterizados pela solidariedade, não constituindo em um direito para aqueles que o recebem.

Conforme a sociedade capitalista foi se desenvolvendo e consolidando seu caráter desigual, o Estado foi assumindo algumas políticas de transferência de renda, apresentando assim as mesmas características daqueles feitos pela sociedade civil. A focalização, a duração limitada, o caráter residual. Os grupos tradicionalmente beneficiados por esse tipo de política social que recebem uma espécie de assistência adicional são aqueles que por algum motivo, raça, condição de saúde, local de moradia, ou alguma outra situação particular não conseguem participar da política social geral. Desta forma, o Estado auxilia diretamente essas famílias, para que elas sejam capazes de criar condições de manter um padrão de vida digno e possibilitarem um futuro melhor para os seus filhos. Por isso, essas políticas costumam vir ligadas a uma contrapartida por parte da família, como a manutenção das crianças na escola, para garantir assim que no futuro esta família saia da condição de risco.

O que esta análise tenta demonstrar é qual o papel possível das políticas sociais no Brasil num quadro econômico de baixo crescimento dominado pela ideologia neoliberal. Veremos que a política ortodoxa limitou muito as possibilidades de crescimento econômico do país, principalmente quando comparamos com os países em desenvolvimento que não seguiram essas políticas e cresceram muito enquanto o Brasil permaneceu semi-estagnado. Analisaremos as políticas de transferência de renda, que possuem grande visibilidade atualmente, um novo padrão gerado como uma adaptação ao contexto macroeconômico neoliberal.

Neste capítulo teremos primeiramente uma análise da forma como a política neoliberal impactou a economia e de que forma os conceitos ortodoxos moldaram as políticas sociais criando um novo padrão as políticas sociais de Nova Geração. Num segundo momento esse trabalho apresentará as características desse novo padrão de políticas sociais e de que forma é marcadamente diferente do padrão social anterior apresentado com a Constituição de 1988. Como política social mais evidente do padrão de Nova Geração, na terceira parte será feito um estudo sobre o Programa Federal de Transferência de Renda, o Bolsa Família e quais os resultados que têm alcançado. Na parte final, temos considerações sobre as políticas de Nova Geração e seu significado social no combate a pobreza brasileira.

3.2 O impacto de ordem liberal na mudança dos parâmetros da política social.

No Brasil os programas de transferência de renda ganharam importância após crise dos anos 80, com uma agenda de reformas sociais que possuíam um caráter realmente progressista, mas que se inseria num quadro econômico de desordem financeira e baixo crescimento. As contramarchas neste processo social surgiram durante o próprio trabalho de formulação constitucional e se intensificou durante o início dos anos 90, procurando anular grande parte das conquistas sociais alcançadas com a Constituição e a incorporação de novos direitos.

A mudança da tendência política mundial surge durante a crise de crédito da década de 1980 criando uma nova ordem econômica, liberal-conservadora, a qual defende o enxugamento da atuação do Estado na economia e na sociedade. Defendiam a diminuição dos gastos do Estado para aumentar a eficiência econômica, o aperto fiscal para controle da inflação, com políticas de juros altos e a defesa do Estado mínimo. Órgãos internacionais, como FMI, Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, defendem o receituário neoliberal como única forma de saída da crise para os países, principalmente os em desenvolvimento, dependentes do crédito internacional. Conforme Fiori, (1997, pag.12)¹ esse receituário correspondia num plano em três fases,

“...a primeira consagrada na estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão

¹ FIORI, José Luís.

das relações intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de Previdência pública, a segunda dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando e 'reformas estruturais', liberação financeira e comercial, desregulamentação dos mercados, e privatização das empresas estatais; a terceira etapa definida como a da reforma dos investimentos e do crescimento econômico."

A proposta neoliberal adotada, não trouxe o crescimento econômico e retirou a possibilidade de atuação estatal para incentivo ao crescimento, como investimentos em áreas estratégicas, o estímulo ao consumo, e o fornecimento de crédito para investimento e consumo privados. Desta forma, o país adotou a estabilização sem crescimento, o que de acordo com Iris de Oliveira² "contribui para o aprofundamento da miséria e da exclusão social e secundariza qualquer ação pública destinada ao enfrentamento da questão social."

Temos então no Brasil, um processo que tende a ser mais grave do que em países desenvolvidos. Isso não só porque não possuímos um estrutura social desenvolvida no pós guerra como esses países, mas pela estrutura política herdada do autoritarismo e dos privilégios de classe que instauram no país um governo voltado para a manutenção da estrutura do poder e da distribuição de renda tal como ela é.

² OLIVEIRA, Iris Maria de. **Política Social, Assistência social e cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira**. Lisboa: Centro Português de Investigação e História do Trabalho Social, 2003 (Artigo). Disponível em: <www.cpihts.com/2003_10_19/Iris%20Oliveira.htm>

Outro aspecto de imensa relevância é o que Vera Telles³ chama de "incivilidade" contida na sociedade brasileira em que o imaginário social fixa a situação de pobreza como um marco de inferioridade que condiciona os indivíduos pobres à incapacidade de exercer seus direitos e participar como cidadãos da sociedade.

Neste contexto um projeto baseado na cidadania, na incorporação social de classes não tem força política nem condições de financiamento. Assim, surge uma nova geração de políticas sociais, que diferentemente das políticas de direitos sociais dos anos 80, as políticas de transferência de renda necessitam de uma quantidade de recursos muito menor e mais flexível, adaptada ao novo pensamento político e econômico.

A política social no país passou por um redesenho no qual tratou de buscar a contenção de situações gravíssimas de extrema pobreza. As indicações do Mainstream são de que medidas deveriam ser adotadas como forma paliativa de contenção de efeitos temporários do capitalismo desenvolvido, até que todas as reformas se completassem e esses efeitos sumissem. Esse novo conceito de políticas sociais, focado e direto leva o nome de políticas de Nova Geração. Contudo, atualmente, vê-se que essas políticas sociais tornaram-se mais do que permanentes e obrigatórias. Como citado por Denis Gimenez, em seu trabalho "Ordem Social e a Questão Social no Brasil"⁴, diante da situação econômica de baixo crescimento que incompatibilizava a

³ TELLES, Vera da Silva. TELLES, Vera da Silva. Pobreza e Cidadania: Figurações da questão social no Brasil moderno. In_ Pobreza e Cidadania. São Paulo: USP, Ed.34, 2001. P. 13- 56.

⁴ GIMENEZ, Denis Maracci.Op. cit. 2008.

articulação das políticas sociais do modo pensando pela Constituição Cidadã, as políticas de nova geração aparecem como uma forma adaptação aos novos tempos. Desta forma aumenta a “legitimidade das políticas sociais focalizadas, vistas como ‘baratas, flexíveis e eficientes’ circunscritas aos pobres e miseráveis” como uma forma de adequação das políticas sociais a falta do crescimento econômico e da ortodoxia política que compromete os recursos necessários para o social.

O que não podemos ignorar é que diante da economia dominada pelo pensamento neoliberal esta foi a forma possível encontrada para atingir a massa de pobres. Durante o grande período de crescimento do milagre econômico, não foi adotada nenhuma política de redução da desigualdade social acreditando que o crescimento econômico por si só poderia ser responsável por isso. De fato, em uma década de crescimento econômico acima dos 7% a.a. durante a década de 70 a pobreza reduziu de 68,5% da população para 35%. São valores que apresentam uma redução muito significativa, mas não refletem uma melhoria na distribuição dos recursos entre a população, pois se os pobres tiveram sua renda aumentada os ricos foram ainda muito mais beneficiados pelo sistema.

Assim, entre as consequências das políticas econômicas neoliberais tivemos a manutenção de baixos níveis de crescimento econômico e além de uma constante priorização dos superávits primários nas contas públicas. Conforme Pochmann em seu trabalho “Gasto Social e Distribuição de Renda no Brasil”⁵ a contração fiscal no objetivo de reduzir a dívida pública

⁵ POCHMANN, Marcio. O Desafio da inclusão social no Brasil. São Paulo: Publisher Brasil, 2004

comprometeram os gastos Estatais para resolver a questão social e acabou resultando num comprometimento não só ao combate das desigualdades sociais do país como a própria expansão econômica que possibilitou em momentos anteriores o avanço econômico do país e da redução da pobreza como citado.

“Em síntese, tem prevalecido um contexto macroeconômico de características anti-sociais incapaz de permitir avanços consideráveis no enfrentamento da enorme dívida social. Não foi por outro motivo que a desigualdade da renda funcional permaneceu inalterada frente aos enormes diferenciais constatados entre as variações do rendimento do trabalho e das outras formas de renda no país.”

3.3 Características da nova política

A política social desenvolvida a partir da década de 1990 foi um reflexo, em grande parte, dos aspectos da situação econômica do momento e da política neoliberal. Dentro deste contexto verifica-se que as possibilidades para um projeto social se reduziram muito, pois a necessidade de uma contração fiscal do governo ia de encontro com as crescentes necessidades sociais de atuação do Estado. Desta forma, temos dois movimentos contrários, um de baixo gasto social e outro do aumento da situação de pobreza e a regressão social. Desta forma, os projetos sociais foram readequados ao contexto liberal dando ênfase a políticas mais específicas para conter os quadros de pobreza extrema.

De acordo com a visão liberal as reformas ortodoxas e o ajustamento econômico a ordem internacional criaram situação temporárias de desajustes sociais e para isso, ações focalizadas deveriam ser adotadas temporariamente para a contenção dessas externalidades. Assim, o programa social baseou-se em políticas sociais, focalizadas, flexíveis e baratas. As políticas de transferência de Renda encaixaram-se muito bem às necessidades do governo e ganharam força durante toda a década de 1990 até hoje.

As políticas de Transferência de Renda fizeram parte de um processo de desarticulação do projeto social planejado em 1988. Os direitos sociais foram sendo desarticulados, na tentativa de desobrigar os gastos do governo diminuindo os ganhos sociais.

Os programas de transferência de renda são focalizados na população em situação de extrema pobreza e procuram fornecerem uma renda extra para garantir uma condição monetária minimamente melhor às famílias em situação de risco, inclusive alimentar. Este programa focalizado não procura, no entanto, melhorar a distribuição de renda no país, mas sim retirar as famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza para um nível social maior, mas que ainda é de muita pobreza. É um tratamento de urgência para uma situação que passou décadas sem atenção.

O sentido desta política é bem retratado por Denis Gimenez⁶,

“Trata-se de um projeto de mínimos sociais e de amparo aos mais necessitados, em detrimento da perspectiva de atendimento e organização social

⁶ GIMENEZ, Denis Maracci. Op. cit. 2008.

universal; um projeto que aponte, é verdade, para a promoção de maior homogeneidade social, todavia, rebaixando os padrões sociais desejados.”

Desta forma, o Estado neoliberal de acordo com Albert Hirschmann⁷ demonstra “uma feição assistencialista (legitimação) como contra partida de um mercado livre (acumulação).”

A presença de uma política que legitima o tratamento dos mais pobres entre os pobres não deixa de ser, como muitos autores citam, um rebaixamento dos padrões da qualidade de vida, que deve ser gozada pelos cidadãos do país.

A sociedade criada pela política neoliberal focou o ajuste fiscal, concentrando os esforços do governo no acúmulo de superávits primários, contendo os gastos sociais, os investimentos. O governo por essas políticas que não comprometem nem engessam o orçamento da união e é nesse ponto que as Políticas de Nova Geração aparecem como uma opção possível no atendimento social de forma flexível. Os gastos são adaptáveis as disponibilidades de recursos e podendo ser reduzindo diante de dificuldades econômicas diferentemente dos gastos como a Previdência Social, a Saúde ou a Educação. Além disso, o próprio número de beneficiários pode ser articulado de acordo com as possibilidades do programa, com uma mudança dos critérios de atendimento, a população alvo pode aumentar ou reduzir.

“Dessa maneira, a proliferação de certas políticas de transferência de renda não oferece riscos ao equilíbrio fiscal corrente, pois absorvem um

⁷ GIMENEZ, Denis Maracci . Em Ordem Liberal e a Questão Social no Brasil.2008 Citando Albert Hirschmann- L'économie comme science morale et politique. Paris: Seuil, 1984.

volume de recursos relativamente limitado e não vinculado, de forma que não engessam, nem comprometem parcela significativa do orçamento.”⁸

A questão do mercado de trabalho neste ambiente é de extrema importância visto que o crescimento do desemprego, a flexibilização do mercado de trabalho, a queda dos rendimentos levam a uma drástica piora da situação social da população e a um rebaixamento do padrão de vida de toda a população assalariada, não somente dos pobres, mas rebaixando também a classe média. Isso torna muito mais difícil que se alcance grandes avanços com as políticas sociais, que precisam do amparo do mercado de trabalho para que promovam uma melhora do assalariado nacional.

A política de transferência de Renda ganhou força, portanto apesar da grande discussão política a respeito da sua eficiência e legitimidade, por se apresentar como uma proposta possível no contexto dos anos 90 diante de todos os problemas citados e da “deterioração das finanças públicas”. Desta forma, a política de transferência de renda aparece como a readequação do projeto social, caracterizado agora pelo baixo custo, flexibilidade no número de beneficiados e valor desses benefícios, e permanece já a mais de 15 anos sendo ampliada e tentando, quase que sozinha de outras políticas, conter o avanço da miséria no Brasil.

As transferências de renda também existiam durante a década de 1980, porém elas faziam parte de um contexto de direitos sociais, como o seguro desemprego, aposentadoria rural ou a aposentadoria mensal vitalícia,

⁸ GIMENEZ, Denis Maracci. Op. cit. 2008.

que possibilitavam a garantia de uma renda que seria recebida de forma contínua, podendo inclusive ser incorporada na renda da família. O salário mínimo também é uma forma de distribuição de renda, porém possui ainda mais dificuldade de atuar como um redutor da desigualdade por ter impacto para os empregadores de todo o país recebendo uma resistência muito maior dos detentores de poder econômico na sociedade.

Além da tendência neoliberal as políticas de transferência de renda são defendidas por aqueles que acreditam ser com a transferência direta de recursos que se consegue atingir as populações mais pobres e necessitadas. Isso ocorre porque alguns dos serviços sociais fornecidos atingem principalmente aqueles que são trabalhadores assalariados e de alguma forma estão participando da sociedade, como a previdência social ou o próprio salário desemprego. As transferências sociais, no entanto pode beneficiar indigentes, donas de casa em famílias pobres, moradores rurais em situação de sem-terra, ou seja, camadas excluídas socialmente que sobem um nível de dignidade com o recebimento de uma renda completar para que possam garantir aquilo que lhes for de maior urgência com certa regularidade.

Assim, é inegável que esse assistencialismo consegue atingir a parcela da população que não seria beneficiada com qualquer outro tipo de ação mais geral, como os famintos do nordeste ou das favelas de São Paulo, que por não terem fonte de renda não seriam beneficiados nem com um aumento do salário mínimo, por exemplo. O problema político desse projeto social é que ele baseia-se somente nesse tipo de assistencialismo

desvinculado de outro projeto social que possa agir para melhorar a inclusão social e da desigualdade social que corrompe a cidadania brasileira.

3.4 Programa Bolsa Família e seus resultados

O programa Bolsa Família (PBF) foi criado durante o primeiro governo Lula pela junção de outros programas de transferência de renda herdados da gestão anterior, como o Bolsa Escola, Auxílio gás entre outros. O PBF é um típico programa de transferência direta de renda que procura fornecer uma renda mensal para família em situação de extrema pobreza. O programa faz parte de uma estratégia para garantir uma segurança alimentar e inclusão cidadã dessas pessoas. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome os principais objetivos do programa são: a 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 dos cumprimentos das condicionalidades, e a coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias.

A mudança deste programa em relação aos anteriores constitui principalmente a formação de um cadastro único de pessoas em situação de risco e extrema pobreza, que facilita o controle e a avaliação dos beneficiários e evita a sobreposição de cadastros. Com isso, a abrangência do programa se tornou muito maior e a gestão mais preocupada com a melhor focalização, eficiência e redução dos desperdícios.

As famílias beneficiadas são selecionadas através da renda e são divididas em dois grupos, o primeiro daqueles em situação de extrema pobreza em que são inseridas as famílias com renda per capita abaixo de R\$ 69,00 ao mês e o segundo são das famílias em situação de pobreza que possuem renda entre R\$ 69,01 e 137,00 mensais e possuem crianças até 15 anos, gestantes ou nutrízes, mantendo o teto de 3 evitando o incentivo do aumento populacional.

Estes programas tentam combinar a concessão de transferências com condicionalidades impostas a família, como a manutenção das crianças na escola, cuidados de pré-natal com as mulheres grávidas, vacinação das crianças, alfabetização dos adultos e obtenção de documentos. Esta é uma tentativa de impedir a “transferência intergeracional da pobreza” ou seja, uma tentativa de obrigar que as classes mais pobres “que tome(m) iniciativas que ajudem a si próprio e a seus filhos deixar a pobreza” (Fabio Giambiagi e Armando Pinheiro).⁹

A avaliação dos efeitos do Bolsa Família na sociedade brasileira feita pelo governo Federal em 2007, analisou os vários impactos do programa referente a forma do gasto do benefício, a situação de empregabilidade dos

⁹ PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. Rompendo o Marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro. Elsevier., 2006.

beneficiados, e os impactos na saúde e educação das crianças. O gasto do benefício fica assim resumido ¹⁰

[..]Em relação aos diferenciais entre os grupos de beneficiários do Programa Bolsa Família e beneficiários de outros programas, considerando-se os domicílios em situação de extrema pobreza, observam-se impactos positivos e significativos para o Brasil para os gastos com educação infantil (R\$25,92/ano) e vestuário infantil (R\$17,48/ano). Para os domicílios em situação de pobreza, observam-se impactos positivos e significativos para o Brasil para os gastos com saúde infantil (R\$27,98/ano), educação infantil (R\$22,36/ano) e vestuário infantil (R\$25,74).[...]

Ao contrário da crítica principal ao programa esta avaliação revelou que não houve uma redução no geral dos casos, de adultos empregados ou que procuravam emprego antes de receber o benefício, mas sim uma redução grande no trabalho infantil já que as crianças passam parte do período no ambiente escolar. Outro fato positivo foi o aumento do poder de barganha das mulheres no ambiente familiar já que o benefício é pago a elas, aumentando o poder de decisão da mulher e da melhor qualidade da alocação dos benefícios.

Outros resultados não apresentaram tanto impacto como na vacinação que não sofreu melhora mesmo sendo uma condicionalidade do benefício. A desnutrição infantil também não apresentou muito impacto com o programa, com exceção das faixas de renda muito baixa, até 100 reais

¹⁰ BRASIL, MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE A FOME. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar/UFMG. Sumário Executivo, Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família. Outubro. 2007.

mensais, em que principalmente no norte e nordeste a desnutrição infantil reduziu-se bastante, apesar de ainda presente.

De acordo com o relatório sobre o impacto do Bolsa Família do Ministério do Desenvolvimento e combate a fome de 2007, os melhores resultados atingidos com as condicionalidades impostas apresentaram-se na educação,

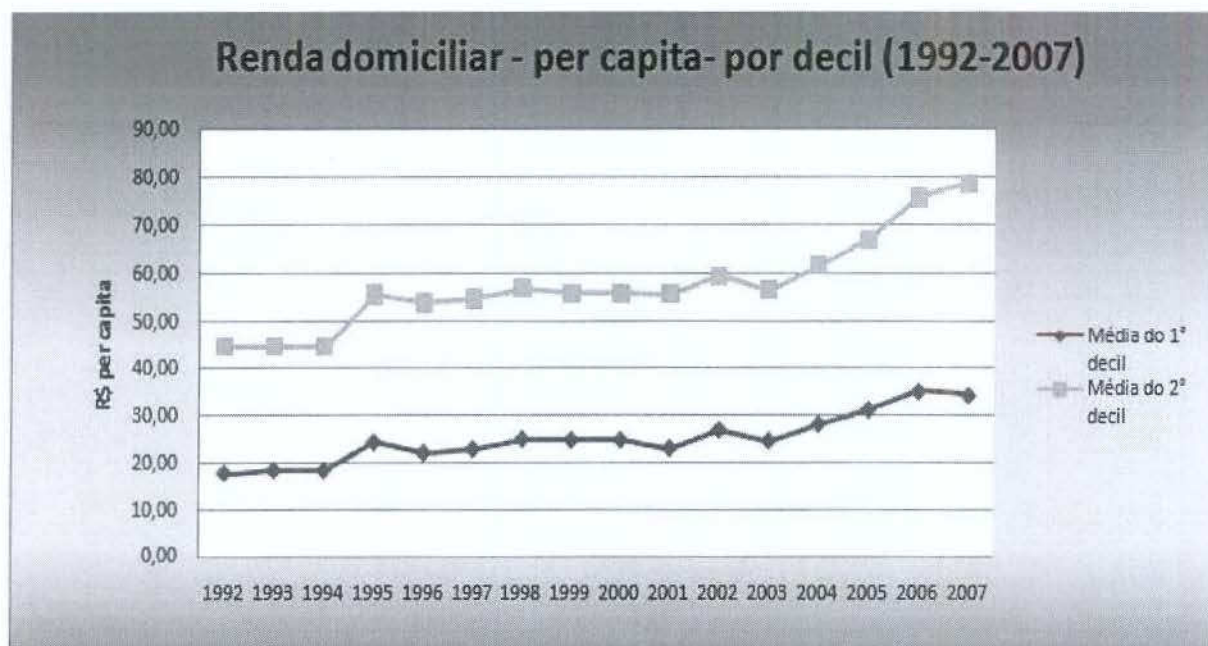
[...]Os resultados da comparação da proporção de meninas e meninos que só estudam *vis-à-vis* aqueles que só trabalham, trabalham e estudam e não trabalham nem estudam indicam diferenças positivas, que sugerem uma maior alocação do tempo para o estudo entre os beneficiários do Programa Bolsa Família, em relação a ambos os grupos de comparação. Estes resultados sugerem uma diferença bastante favorável aos beneficiários do Programa Bolsa Família. Os diferenciais positivos são observados tanto entre os homens quanto entre as mulheres, exceto na região Sul/Sudeste. Nesta região, são observados diferenciais negativos em relação ao grupo de não-beneficiários. Além deste grupo, constata-se um diferencial negativo entre as mulheres na Região Nordeste.[...].¹¹

¹¹ BRASIL, MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE A FOME. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar/UFMG. Sumário Executivo, Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família. Outubro. 2007.

No gráfico abaixo temos a evolução da renda domiciliar dos 1° e 2° decis de Renda, ou seja, os 10 e 20 % mais pobres respectivamente. As duas linhas apresentam um movimento semelhante que permaneceu relativamente estável até 2003, com um pico de crescimento em 1995, que pode ser explicado pelo ganho de poder de compra, principalmente dos mais pobres, ocasionado pela estabilidade da moeda. A partir de 2004 o gráfico apresenta uma elevação de renda um pouco mais consistente até 2007, mais significativa para o segundo decil que passou de uma renda mensal de R\$ 56,56 para R\$ 78,82 per capita por família.

Desta forma, é evidente um processo de aumento de renda nas camadas mais pobres, e os defensores das políticas focalizadas logo justificam como reflexos dos programas de transferência de renda, principalmente do Bolsa Família. Porém, devemos considerar que há influência de dois outros fatores, como a melhoria da taxa de crescimento econômico que em 2004 foi de 5,71 e desde então vem crescendo a médias superiores a 3% ao ano. Além

Figura 6



disso, a política do governo atual de valorização do salário mínimo apresenta-se como outro fator para a explicação desse crescimento de renda, inclusive para justificar o maior crescimento de renda na parcela do 2º decil em comparação com a do 1º, já que a política de transferência de renda foca as parcelas em caso de extrema pobreza enquanto a valorização do salário mínimo atinge a população que de alguma forma se encontra no mercado de trabalho.

Quando analisamos o impacto do Bolsa Família na sociedade é preciso enxergar o tamanho do problema da pobreza enfrentado pelo Brasil. Uma população estimada em 2008 de quase 190 milhões de pessoas, estimasse que mais de 12 milhões de famílias vivam com menos de 137 reais per capita mensais, sendo que a grande disparidade de renda entre esses, considerando que mais da metade desse número viva com metade disso. O programa Bolsa Família em 2008 já atingia mais de 11,6 milhões de famílias no Brasil, atingindo estados principalmente no Norte e Nordeste aonde a situação é ainda mais grave, e a pobreza pode atingir mais de 40% da população.

O governo Federal tem procurado expandir e aprimorar o Programa Família, que atingirá em 2009 o valor de 11,4 bilhões de reais em transferências. Há programação para a inclusão de novos beneficiários, como sem-terras e indigentes, até o final do ano de 2009, e o governo tem aumentado a fiscalização para garantir a melhoria da focalização do projeto.

Tabela 1- Brasil - Abrangência do Programa Bolsa Família no ano 2008

Estados Brasileiros	População Total	Estimativa Famílias Pobres - Perfil Bolsa Família (PNAD 2006)	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Bolsa Família*	Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família
AC	680.073	58.310	82.696	58.398
AL	3.127.557	407.666	473.100	375.062
AM	3.341.096	260.127	309.279	238.311
AP	613.164	41.339	67.036	42.083
BA	14.502.575	1.558.051	2.001.798	1.492.077
CE	8.450.527	960.379	1.191.806	916.281
DF	2.557.158	108.119	126.817	78.548
ES	3.453.648	229.741	263.550	183.138
GO	5.844.996	354.855	417.314	282.353
MA	6.305.539	833.084	1.013.193	795.457
MG	19.850.072	1.195.539	1.660.213	1.066.513
MS	2.336.058	147.234	175.783	115.763
MT	2.957.732	178.818	225.904	141.291
PA	7.321.493	640.605	795.250	574.299
PB	3.742.606	424.198	582.113	439.080
PE	8.734.194	980.645	1.298.692	953.252
PI	3.111.196	398.785	512.781	380.589
PR	10.590.169	552.647	747.700	429.247
RJ	15.872.362	691.775	804.959	608.598
RN	3.106.430	319.016	430.630	311.729
RO	1.493.566	119.367	146.818	109.036
RR	412.783	40.137	49.222	38.538
RS	10.855.214	542.079	655.211	417.945
SC	6.052.587	167.897	246.913	131.546
SE	1.999.374	216.408	275.431	199.069
SP	41.011.635	1.445.140	1.679.463	1.122.881
TO	1.280.509	123.234	162.182	110.596
	189.604.313	12.995.195	16.395.854	11.611.680

Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Combate a fome. Relatórios e estatísticas. Elaboração própria.

*Famílias com renda per capita mensal de até R\$ 137,00.

3.5 O argumento em síntese.

As transferências de Renda vinculadas atualmente pelo governo representaram uma clara adaptação das políticas sociais à nova condição econômica do país guiada por um pensamento neoliberal e do baixo crescimento econômico decorrente. Uma espécie de adequação dos programas sociais a situação criada pela própria política neoliberal.

O programa Bolsa família é o principal ícone das políticas de Nova Geração na atualidade e tem apresentado um resultado satisfatório na proposta de conceder uma renda mínima a parcelas da população em situação de extrema pobreza. Contudo, as condicionalidades impostas não se demonstram suficientemente atuantes para a garantia da mudança social. O dinheiro concedido é um alívio as famílias que dele necessitam mais não verifica-se uma relação direta para a modificação das condições sociais de exclusão.

Desta forma, o dinheiro destinado ao programa pode ser visto como uma estratégia de combate à situação de miséria, mas não pode ser encarado com uma política de transformação social ou mudança na estrutura de renda. Os programas de Nova Geração foram formados para atuação com baixo comprometimento fiscal, mas são claramente uma rebaixamento no padrão desejado para a população, com um critério de mínimos sociais, que buscam atingir uma parcela importante, mas pequena das situações de exclusão social que é uma mais global. O fato é que as políticas de transferência de renda

foram planejadas para atuar sob “redutos remanescentes de pobreza”¹² e passaram nos últimos anos como estratégia geral de combate a pobreza e desigualdade no país. Desta maneira apesar dos bons resultados alcançados, eles não significam uma mudança na estrutura social, nem uma esperança que possa alcançá-la atuando sem um projeto social maior.

¹² ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?** In: Contribuições à economia moderna. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

Conclusão Final:

O desenvolvimento deste trabalho procurou analisar de que forma as políticas sociais foram vistas e atuaram para a redução da pobreza durante as duas últimas décadas. Para isso, focou-se na diferença entre as propostas da Constituição de 1988 e as Políticas de Nova Geração, relacionando essa diferença à uma mudança de política macroeconômica para o neoliberalismo que ganhou força nos anos 90.

A idéia central consiste na maneira como se processou através das últimas décadas a promoção de um crescimento econômico que conjuntamente fosse capaz enfrentar a questão social. Desta maneira a Revolução de 1964 representou a supressão das forças políticas que lutavam pelas reformas sociais necessárias à criação das diretrizes que levassem à formação de uma estrutura social mais igualitária no país. Procurava-se promover um capitalismo desenvolvido capaz de criar uma sociedade moderna e civilizada. Desta forma, o período autoritário representou a perda de uma grande chance de criar as mudanças sociais que eram necessárias, mas ao contrário disso, tivemos um crescimento econômico acelerado pautado na supressão dos apelos sociais pela força, levando a uma sociedade moderna economicamente mas com a manutenção de injustiças sociais incompatíveis com esse desenvolvimento.

Assim, vimos ao longo do trabalho de que forma a questão social foi adaptada as diferentes situações econômicas, sendo tratada quase sempre de forma secundária. Obrigando-se ao contentamento, sempre com o que era possível e não com o que era necessário ser feito. A década de 1980 aparece um novo projeto social capaz de mudar essa situação, um projeto completo que

incluía ações de longo e curto prazo capazes de promover as reformas sociais necessárias para colocar o país no caminho do desenvolvimento social mais igualitário. A “Constituição Cidadã” foi constituída de forma a lidar com a grave herança social com um projeto que incluía as reformas da política social como uma esperança à nova democracia. Assim a Nova Constituição consagrou os direitos sociais projetando uma sociedade com menos desigualdades sociais.

A crise dos anos 80 consolidou um ambiente econômico de estagnação material e alta inflação que comprometeu o avanço do progresso do tratamento da questão social. O projeto como foi pensado foi frustrado pela situação econômica e o decorrente avanço do pensamento político neoliberal, com o aumento da globalização e o fortalecimento das relações internacionais.

O país que a partir dos anos 90 passou a seguir a cartilha imposta pelos órgãos internacionais para a superação da crise tornou a deixar a questão social em segundo plano. O enxugamento do Estado junto com o projeto liberal de não interferência na economia, reformas fiscais e privatizações levaram a um quadro crítico de estagnação econômica com o agravamento da questão social. A política social a partir daí tratou de se adaptar ao modelo imposto, atuando conforme as orientações internacionais, de maneira a reduzir os focos de extrema pobreza até que o projeto liberal fosse capaz de resolver essa questão.

Após mais de uma década do início desse modelo econômico, a situação social somente agravou diante da tamanha falta de crescimento econômico. Os projetos de transferência focalizada de renda ganharam cada

vez mais espaço e ocuparam quase que por completo o espaço reservado a uma política social. A atuação dessas políticas denominadas de “Nova Geração” delimita-se na concessão de auxílio, para que camadas de extrema pobreza sejam capazes de sobreviver ao contexto econômico do país. Alguns resultados positivos foram alcançados com essas políticas que têm a capacidade de conter situações sociais graves. Contudo, elas representam um rebaixamento dos padrões sociais aceitáveis deixando de vislumbrar um contexto de inclusão social para uma situação de manutenção da sobrevivência.

O ponto central que deve ser considerado é que as políticas Nova Geração não representam um projeto de redução das desigualdades nem de promoção das camadas mais pobres da população. Elas são eficientes para a garantia de uma situação atual, mas apresentam-se ineficientes para a promoção de melhoria das condições futuras. Para isso é imprescindível a retomada de um projeto social de garantia de direitos, que seja capaz de promover a retomada de uma mobilidade social ascendente.

Referências Bibliográficas:

ANTUNES, Daví; GIMENEZ, Denis Maracci; FAGNANI, Eduardo. **Crescimento e Pobreza**. In: CESIT/IE/UNICAMP. Carta Social e do Trabalho n.4. Campinas: maio/ ago. 2006.

BANCO MUNDIAL, <http://web.worldbank.org>.

BRASIL, MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE A FOME. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar/UFMG. **Sumário Executivo, Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família**. Outubro. 2007.

BRASIL "Plano Nacional de Desenvolvimento II" (1975-1979).

DRAIBE, Sonia. **Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista**. Brasil, 2002.

DRAIBE, Sonia. **BRASIL 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis**. Santiago, Chile, 2002.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e caridade**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2005. (Tese de Doutorado).

FAGUNDES, Helena Silveira. **O voluntariado, a solidariedade e as políticas sociais**. Revista Virtual Textos & Contextos. Nº 6, ano V, dez. 2006

GALBRAITH, John Kenneth. **A Sociedade Afluente**, São Paulo, Pioneira, 1987.

GIMENEZ, Denis Maracci. **Ordem Liberal e a Questão Social no Brasil**. São Paulo: Ltr, 2008. Parcerias : UNICAMP, CESIT, IE- Instituto de Economia.

IVO, Anete Brito Leal. **A Reconversão do Social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado**. São Paulo em Perspectiva, 2004. UFBA

LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil** . IE/ UFRJ

LAVINAS, Lena; MANÃO,Daniele; BITTAR, Mariana; BAHIA, Monica,; BEZZERA, Renata A. **Combinando compensatório e redistributivo: O desafio das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, 2000. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LESSA, Carlos. **A distribuição de renda e a questão social como auto-solucionáveis pela estratégia**. In: A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 – Sonho e Fracasso. Campinas: IE/UNICAMP, 1998. pp. 51-58.

MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando Antonio. **Capitalismo Tardio e sociabilidade moderna**. In SCHWARCZ, Lilian. História da Vida primada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea. São Paulo.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de; GIMENEZ, Denis Maracci. **Ajuste fiscal e Política Social**. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP. Carta Social e do Trabalho n.2. set/dez/ 2005.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Política Social, Assistência social e cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira.**

Lisboa: Centro Português de Investigação e História do Trabalho Social, 2003 (Artigo).

Disponível em: www.cpihts.com/2003_10_19/Iris%20Oliveira.htm.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o Marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil.** Rio de Janeiro. Elsevier., 2006.

POCHMANN, Marcio. **Gasto Social e Distribuição de Renda no Brasil.**

Jornal da Unicamp, 16 à 22 de maio 2005.

POCHMANN, Marcio. **O Desafio da inclusão social no Brasil.** São Paulo: Publisher Brasil, 2004

POCHMANN, Marcio. **"Indicadores de Pobreza e Pobreza dos Indicadores".**

In: CESIT/IE/UNICAMP. Carta Social e do Trabalho

POCHMANN, Marcio. **Padrão de proteção social e regime de trabalho no Brasil: principais mudanças recentes.** Campinas – novembro de 2006.

RIBEIRO, Jose Aparecido; FERNANDES, Maria Alice. **Acompanhamento e dimensionamento do Gasto Social Federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90.** DISOC/IPEA, 1999.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?** In: Contribuições à economia moderna. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SOARES, Fabio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo e OSORIO, Rafael G. **Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade.** ANPEC 2006.

< www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156.>

THEODORO, Mario e DELGADO, Guilherme. **Política Social: Universalização ou Focalização- Subsídios para o debate.** IPEA, políticas sociais – acompanhamento e análise, 7 ago 2003.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992

ZIMMERMANN, Clóvis; SILVA, Mariana da Cruz. **As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza.** Revista Espaço Acadêmico n.82, março 2008.