

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL

Amélia Cohn*

Nesse mês de agosto, quando numerosos artigos e depoimentos recordam os 50 anos do suicídio de Getúlio Vargas, o “pai dos pobres”, fica evidente que a pobreza não só não é nova no Brasil como ela própria, independentemente das suas formas de manifestação social, sofre uma trajetória peculiar enquanto questão social, e nessa qualidade demandando a intervenção do Estado. A começar pela era getulista, por exemplo, ela vem substituir a concepção da “questão social como uma questão de polícia” em voga durante a Primeira República, quando a partir de 1930 que ela passa a constituir uma questão de políticas específicas do Estado na regulação entre capital e trabalho, formulada a partir da ótica da construção de um Estado nacional e de um projeto de industrialização do país.

É desse período que data a fundação do nosso sistema de proteção social, estreitamente articulada com a legislação trabalhista e sindical, formando-se o famoso tripé que permite, no processo de modernização do país, incorporar determinados interesses das classes assalariadas – os pobres de então reconhecidos como tais – de modo subalterno aos interesses do capital, e filtrados a partir de um projeto nacional. Assim, as décadas sucessivas de crescimento e desenvolvimento econômico via substituição de importações vêm acompanhadas, de um lado, de políticas que instituem

* Docente do Depto de Medicina Preventiva/FMUSP, pesquisadora do CEDEC, professora colaboradora do Mestrado em Saúde Coletiva/UNISANTOS, e atualmente Diretora de Programas Especiais/ SE/MDS.

no país a já reconhecida “cidadania regulada”¹. Vale dizer, um padrão de extensão de direitos calcado na concepção salarial, e portanto configurando-se como privilégios particulares de determinados segmentos das classes assalariadas que a eles tem acesso via um sistema contributivo compulsório, tendo como pré-requisito a inserção formal dos assalariados no mercado de trabalho.

No decorrer das décadas do período desenvolvimentista, que esgota seu ciclo no final dos anos 70 e início dos 80, a questão social não tende a ser identificada como sendo algo relativo à pobreza, uma vez que era inerente à própria concepção desenvolvimentista a interpretação de que com o desenvolvimento econômico o desenvolvimento social automaticamente se daria, via incorporação dos excluídos do mercado formal de trabalho à economia, constituindo a promessa da mobilidade social daí decorrente a luta contra a então assim concebida marginalidade social. E a carteira de trabalho significava então o passaporte para o acesso ao sistema de proteção social brasileiro, cabendo à filantropia ou a serviços residuais do Estado a cobertura de direitos mínimos aos extremamente pobres. Mas o que mais ressalta aqui, e que merece ser resgatado, é que não só a pobreza não se configurava como um fenômeno estrutural de nossa sociedade, como o papel estabelecido para as políticas sociais era o de criar condições para o desenvolvimento da economia. Daí a prioridade para educação e saúde, por exemplo, da perspectiva de se criar um contingente de futuros trabalhadores qualificados para desempenhar funções no novo padrão tecnológico que vai se conformando em nossa economia, em particular do parque industrial brasileiro.

Delgado², ao se debruçar sobre a gênese e a reprodução da economia de subsistência na economia e na sociedade brasileiras, e definindo-o como “o conjunto de atividades econômicas e relações de trabalho que propiciam meios de subsistência e/ou ocupação para uma parte expressiva da população, mas tais relações não são reguladas pelo contrato monetário de trabalho assalariado, nem visam primordialmente à produção de mercadorias ou de serviços mercantis com fins lucrativos”, mostra como no meio século (1930-1980) de crescimento industrial do país não só prevaleceu uma estratégia de

¹ Veja-se o clássico estudo de Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1971.

industrialização bem configurada, como a partir dela se deu um processo de urbanização do conjunto da sociedade absorvendo nas metrópoles e nas cidades de médio porte um imenso contingente demográfico do chamado setor de subsistência rural. Mas o autor chama a atenção que essa transposição demográfica da população agrícola não está associada tão somente ao crescimento de uma massa assalariada no setor urbano, mas também a um enorme contingente de trabalhadores sem vínculo com a economia formal (pp. 22/23).

A análise de Delgado sobre a economia de subsistência vem ao encontro de estudos igualmente recentes que seguem uma linha já consolidada de análises sobre a questão da pobreza no Brasil, mostrando como tanto ela quanto a desigualdade social, independentemente da forma como emergem enquanto questão social ao longo da nossa história, são estruturais da nossa economia³, delas fazendo parte a informalidade, a economia de subsistência, o desemprego, e inúmeras formas de estratégias de sobrevivência. Assim é que na década de 70, quando já esgotado aquele ciclo de crescimento industrial de meio século calcado no modelo desenvolvimentista – e seu par, o modelo de Estado desenvolvimentista, ocorre uma extensão de determinados direitos previdenciários desvinculados do mercado formal de trabalho, e alguns deles desvinculados da contribuição compulsória, como no caso dos trabalhadores rurais.

No entanto, uma nova expressão mais contundente da pobreza, enquanto questão social, ocorre no início dos anos 90, os tão propalados “descamisados” do Presidente Collor, trazendo para o discurso político oficial os segmentos miseráveis da população, sem no entanto se traduzir numa agenda pública de ação do Estado para seu enfrentamento. E em termos efetivos, é só a partir dos governos sucessivos que a questão da pobreza ganha relevo na agenda pública, a partir do início do governo Fernando Henrique Cardoso, com o Programa Comunidade Solidária. É portanto somente a partir do final da primeira metade da década de 90 que as políticas sociais passam a ser formuladas levando-se em conta a pobreza enquanto uma questão social, e coincidindo com experiências prévias de governos municipais com programas de transferência de

² Delgado. G. C., O Setor de subsistência na Economia e na Sociedade Brasileira: Gênese Histórica, Reprodução e Configuração Contemporânea, Texto para Discussão nº 1025, IPEA, Brasília, junho de 2004.

renda, que precedem programas federais similares como por exemplo os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, dentre outros. Mas é a partir de 2003 que se registra a tendência de a questão social da pobreza e da desigualdade adquirir um papel mais acentuado na agenda pública, seja em torno das políticas macroeconômicas, seja em torno de metodologias de se diagnosticar e medir a pobreza e a desigualdade social, seja em torno dos programas de combate à pobreza que vêm sendo implementados, como o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família, seja pelo seu oposto, um relativo vazio no debate sobre o que venha a ser desenvolvimento social no contexto atual.

Isso não significa, por sua vez, que do ponto de vista teórico-conceitual a questão da pobreza e da desigualdade social não fosse objeto de preocupação dos estudiosos do tema⁴. Ao contrário, a literatura brasileira é rica nessa abordagem, conformando duas grandes linhas: uma primeira que, ao se debruçar sobre a questão da pobreza, tem como núcleo lógico e principal preocupação os desafios para mensurá-la de maneira precisa, e como consequência no geral remete ou fundamenta formulações de políticas e programas regidos pela ótica da sua eficiência e eficácia em atingir seu público alvo – os pobres e os extremamente pobres – com baixo custo e grande eficiência operacional; e outra que, com maior ou menor grau de distanciamento desta, enfatiza a dimensão da cidadania e da conquista dos direitos sociais, acentuando portanto o caráter público dessas políticas e programas. É a partir dessa ênfase no caráter público das políticas públicas, em particular das políticas de transferência de renda, que se desenvolvem as argumentações que seguem.

Pobreza, desigualdade e desenvolvimento social

Independentemente de no período mais recente o Brasil vir apresentando uma melhoria significativa de determinados indicadores sociais – como saúde e educação, por exemplo – o desafio de se re-equacionar a questão social do país ainda continua em

³ Rocha, S., Pobreza no Brasil – Afinal, de que se trata?, Rio de Janeiro FGV Editora, , 2003; Pochmann, M., Amorim, R. (orgs), Atlas da exclusão social no Brasil, São Paulo, Cortez Editora, 2003.

⁴ Sonia Rocha, *op. cit.*, Henriques, R. (org.), Desigualdade e Pobreza no Brasil, Rio de Janeiro, IPEA, 2000; Schwartzman, S., As Causas da Pobreza, Rio de Janeiro, FGV Editora, 2004; Campos, A., Pochmann, M., Amorim, R., Silva, R. (orgs.), Atlas da exclusão social no Brasil – Dinâmica e

aberto, tanto em termos conceituais quanto em termos da conformação de um conjunto de políticas sociais que desenhem uma rede de proteção social que efetivamente enfrente os brutais patamares de pobreza e de desigualdade vigentes.

E isso é expresso no fato de a discussão sobre sua configuração ser profusa na literatura sobre o tema, mais recentemente enriquecida pela incorporação de estudos e reflexões sobre os ricos no país⁵. Dentre essa produção, por exemplo, destaca-se a de Campos *et alii*, que enfatiza o capitalismo brasileiro das décadas entre 60 e 80 do século passado como portador de um “grande charme” explicitado no fenômeno da mobilidade social que ocultou um “violento processo de crescimento na desigualdade de renda e a incapacidade de banir a velha exclusão social”. Mas dando continuidade à análise, os autores enfatizam como esse padrão muda radicalmente entre as décadas de 80 e 2000, quando a evolução da exclusão social sofre uma acentuada mudança, combinando agora baixa expansão das atividades econômicas com avanços significativos no processo de democratização política do país⁶. Verifica-se então no país, segundo os autores, dois períodos distintos na nossa trajetória de articulação entre economia e política, e que denominam de “díades contraditórias”: um primeiro (anos de 60 a 80) que combina acentuada expansão econômica e regime político autoritário, e um segundo (anos de 80 a 2000) que combina baixa expansão econômica e avanços significativos no regime político democrático.

A presença dessas “díades contraditórias” no cenário brasileiro, por sua vez, tem profundas implicações sobre os processos de exclusão e desigualdades sociais: no primeiro período ocorrendo uma ampliação das desigualdades socioeconômicas ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, se verifica uma melhoria dos indicadores sociais e prevalece o discurso da impossibilidade de se promover uma distribuição mais justa da renda. Já o segundo período é marcado por um avanço acelerado da “nova” exclusão

manifestação territorial, vol.2, São Paulo, Cortez Editora, 2003; Kerstenetzky, C., “Brasil – a violência da desigualdade”, Observatório da Cidadania, Relatório 2001, n. 5, Rio de Janeiro, IBASE.

⁵ Além dos trabalhos publicados por Elisa Reis sobre como as nossas elites percebem a pobreza e a desigualdade, dentre eles “ Percepções da Elite sobre Pobreza e Desigualdade”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 42, e a recente publicação de Márcio Pochmann sobre o atlas dos ricos no país, há textos publicados pelo IPEA, dentre eles o de Medeiros, M., *A Geografia dos Ricos no Brasil, Texto para Discussão* n. 1029, Brasília, julho de 2004.

⁶ Campos, A, Pochmann, M., Amorim, S. e Silva, R (orgs.), Atlas da Exclusão Social no Brasil – Dinâmica e Manifestação Territorial, vol. 2, São Paulo, Cortez, 2003.

social em decorrência da ausência de um crescimento econômico sustentado ao mesmo tempo em que se retoma o regime democrático e se fortalece a organização dos distintos setores da sociedade. Não obstante, esse espaço de tempo de 40 anos é marcado por um mesmo fenômeno: a diminuição significativa do percentual da renda do trabalho no total da renda nacional, acompanhada de uma queda acentuada do poder de compra do salário mínimo e do aumento da concentração de renda no país. Assim é que, segundo dados dos Censos Demográficos do IBGE, o *percentual* da renda do trabalho no total da renda nacional passa de 55,5% em 1960 para 50,0% em 1980 e para 37,2% em 2000; o índice do poder de compra do salário mínimo passa de 100,3 para 61,78 e 32,71 nesses mesmos anos; já a relação entre a renda média *per capita* da parcela dos 10% mais ricos da população e a dos 40% mais pobres apresenta um comportamento inverso, passando de 13,5 para 20,3 e 21,2⁷.

Note-se que a pobreza, nas décadas de 60 a 80, é concebida fundamentalmente como sinônimo de *carência* de determinados segmentos sociais no que diz respeito ao acesso a patamares de renda condizentes com a satisfação de determinadas necessidades sociais básicas bem como ao acesso a determinados serviços sociais básicos, em particular educação e saúde. Já na década dos 80 e mais acentuadamente na década dos 90 ela passa a ganhar espaço na agenda pública enquanto um problema de *exclusão social*. De fato, passa a se verificar na literatura sobre o tema e nos próprios discursos oficiais a presença crescente do conceito de *nova pobreza* destinado a caracterizar a situação daqueles setores que sofreram um processo de empobrecimento mais recente, em contraposição à *pobreza estrutural*, característica do “charme” do nosso capitalismo.

Assim, ao conceito da *nova pobreza* passam a estar associados dois outros - o de *exclusão social* e o de *vulnerabilidade social* - na busca de se dar conta das novas configurações sociais da questão social no Brasil, embora esse não seja um fenômeno estritamente brasileiro nem latino americano. Mas enquanto *exclusão social* no geral é entendida como um fenômeno de marginalização social de determinados segmentos sociais do processo de crescimento econômico, no geral pobres com baixa escolaridade, negros e mulheres, o conceito de *nova exclusão social* no geral é destinado ao processo de marginalização social que vem atingindo os segmentos sociais até então *incluídos*

⁷ Dados extraídos de Campos *et al*, *op. cit.*, p. 39.

socialmente e relativamente protegidos de cair na situação de pobreza. O fenômeno da exclusão social passa então a ser entendido como um fenômeno mais abrangente, envolvendo as esferas econômica, política, cultural e social da rede de sociabilidade dos indivíduos, e com essa ampliação remetendo ao conceito de *vulnerabilidade social*, ou de *grupos socialmente vulneráveis*, ou ainda, de *grupos em situação de risco*⁸.

Quanto à questão das necessidades sociais básicas, em instigante artigo Jessé Souza⁹ desenvolve a tese de que a naturalização da desigualdade social e a conseqüente produção de subcidadãos como um fenômeno de massa em países periféricos de modernização recente, como é o caso do Brasil, é mais adequadamente percebida como conseqüência da modernização de grandes proporções por que passou o país (em contraposição à concepção de sua atribuição a uma herança pré-moderna), uma vez que está vinculada à eficácia de valores e instituições modernas a partir de sua importação de “fora para dentro”, retirando-a assim não de um traço “personalista”, mas exatamente da “impessoalidade típica dos valores e instituições modernas”, exatamente o que a torna tão opaca e de tão difícil percepção na vida cotidiana. Deriva daí o cerne de sua tese, segundo a qual “para que haja eficácia legal da regra de igualdade é necessário que *a percepção da igualdade na dimensão da vida cotidiana* esteja efetivamente internalizada” (p. 87, grifo nosso), fenômeno que segundo o autor no geral não ocorre nos países periféricos. Embora o autor não trabalhe com as políticas públicas e as formas de regulação social por meio de redes de proteção social, tal perspectiva torna-se rica para ajudar a entender como a definição que as norteia no caso brasileiro em particular sempre foi regida pela ótica de níveis mínimos de necessidades, crivando uma enorme diferença em termos de acesso aos serviços sociais básicos de qualidade entre ricos e pobres¹⁰. Dessa forma remete-se, uma vez mais, para a dimensão da esfera pública da sociedade, sendo que sua consolidação remete ao enfrentamento de nossa tradição histórica patrimonialista e

⁸ Ver a respeito, Cohn, A., “Reconfigurações da questão social no Brasil”, *Observatório da Cidadania* 2003, Rio de Janeiro, IBASE, , 2004, pp. 71-76.

⁹ Souza, J., “A Gramática Social da Desigualdade Brasileira”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n. 54, fevereiro/2004, pp. 79-96.

¹⁰ Jessé Souza propõe, aqui, a distinção analítica do conceito de *habitus* em duas outras realidades que julga igualmente fundamentais; o *habitus* precário, limite do *habitus* primário em sentido descendente, e o *habitus* secundário, limite do *habitus* primário em sentido ascendente enquanto uma fonte de reconhecimento e respeito social que pressupõe a generalização do *habitus* primário para extensas camadas da população.

clientelista, demandando das políticas públicas, no caso em particular das políticas de transferência de renda, que se direcionem para a constituição de um sistema de proteção social ativo, reforçando assim a dimensão dos direitos sociais.

Nesse ponto é oportuno resgatar outro conceito que vem acompanhando aqueles – o de vulnerabilidade social e o de exclusão social – e que consiste no de *desenvolvimento social*. Ao contrário do que vinha sucedendo no período desenvolvimentista, quando a questão social denominava o problema das condições sociais da população pobre, em que pese o desenvolvimento econômico que a estaria incorporando no mercado formal ou mesmo informal da economia, agora ele tende a designar uma concepção particular de como organizar a sociedade que, quando referida ao âmbito do econômico, é o neoclássico, e quando referida ao âmbito de como organizar a sociedade, é o modelo neoliberal, em cujo centro estão o mercado e a liberdade individual¹¹. Por sua vez, essa concepção vem sendo construída no interior de um processo maior de extensão de um projeto de reorganização integral da sociedade, que Laurell identifica como o assim denominado “modelo neoliberal”. É oportuno registrar que a autora identifica duas variantes dessa nova noção (porque para ela desenvolvimento social não se constitui num conceito) de desenvolvimento social: a ortodoxa, onde prevalece a idéia de combate à pobreza com programas específicos, e outra em que prevalece a idéia de desenvolvimento humano e de inversão no capital humano, centrada na função do desenvolvimento social enquanto gerador de condições de igualdade de oportunidades para a competição dos indivíduos do mercado. Nesses termos, a partir das últimas duas décadas, a questão social passa a denominar os problemas das condições sociais que a população apresenta e, dentre estes, quais devem ser enfrentados, em especial as graves condições de pobreza e a falta de proteção social para a satisfação das necessidades humanas da população.

Não se trata, porém, de qualquer pobreza, mas da pobreza extrema massificada¹². E é exatamente esse fenômeno da pobreza extrema de massas que não pode ser confundida com a desigualdade social enquanto foco da estratégia de uma política social que se proponha a combatê-las. Isso porque no horizonte de nossos países latino

¹¹ Laurell, A. C., “Regímenes de geración de bienestar”, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados/ LVII Legislatura, Congreso de la Unión Desarrollo Social – modelos, tendencias y marco normativo, México, 2000, pp. 109-120.

americanos não se vislumbram taxas de crescimento sustentado que permitam por si só pela via do emprego combater a pobreza extrema. Diante disso, embora importante, não se revela suficiente “atenuar ao máximo a transmissão intergeracional da pobreza”, como tão propalado pelos especialistas em políticas sociais filiados à corrente ortodoxa de desenvolvimento social. O que está no centro da questão, portanto, é como definir um conjunto de programas que se traduzam numa política social de Estado inspirados numa visão de longo prazo, embora voltados para uma visão de curto, médio e longo prazos. É nesse sentido que se frisa que as políticas sociais não se constituem tão somente num conjunto de políticas específicas respondendo isoladamente a cada uma das necessidades sociais identificadas (no geral por técnicos e especialistas em cada uma das áreas setoriais), mas sim num conjunto de ações e programas apresentando uma matriz básica que as articule.

Daí a profusão da literatura sobre regimes de políticas sociais, identificando-se no geral três deles – o liberal clássico e sua variante mais recente, o neoliberal; o conservador corporativo e o social democrata – onde se dá em cada um deles uma relação e uma articulação distinta entre as três instituições sociais que envolvem: o Estado, o mercado e a família, identificados por alguns especialistas como o “triângulo do bem estar social” no sentido de que sempre estão presentes, independentemente do regime em questão, variando sua articulação. Sem embargo, o fio condutor da concepção do que venha a ser uma política de desenvolvimento social, traduzida em políticas sociais, não deixa de ter como eixo central que em toda economia capitalista a sustentação de qualquer política social de compensação e inclusive de superação da pobreza é o emprego, e portanto o crescimento econômico. E neste ponto verifica-se que exatamente o que explica a diferença entre o aumento do desemprego e o aumento ou não da desigualdade e da pobreza é o marco institucional da presença ou não de uma rede de proteção para aqueles que são vítimas do ciclo econômico e para aqueles que são vítimas das conseqüências das medidas de ajuste estrutural das economias latino americanas.

Mas há um outro elemento fundamental quando se pensa a questão social da pobreza e da exclusão social da perspectiva do desenvolvimento social: é a sua dimensão

¹² Campos, R. C., “Pasado y presente del desarrollo social”, Comisión de Desarrollo Social, *op. cit.*, pp. 33-44.

política propriamente dita. E é neste ponto que ganha destaque a dimensão da cidadania e da constituição da esfera pública anteriormente referidas. E se não resta dúvida de que o conceito de desenvolvimento social é suficientemente fluido para comportar vários significados, com distintas conotações econômicas, jurídicas e sociais, ele traz sempre consigo uma associação natural com o tema da pobreza. No entanto, a literatura sobre o tema revela que se diverge radicalmente quando se busca determinar se os pobres assim o são porque não detêm habilidades suficientes para superarem sua condição, ou porque mesmo as possuindo enfrentam uma organização social cuja estrutura não apresenta canais que possibilitem sua mobilidade social ascendente. As conseqüências de ambas as vertentes serão radicalmente distintas, pois enquanto no primeiro caso o foco privilegiado de ação passaria a ser o sistema educacional, o segundo demandaria um redesenho da estrutura produtiva e a execução de políticas públicas promotoras de uma mobilidade social ascendente, vale dizer, do que se denomina de políticas de bem estar.

Dessa forma, a satisfação das necessidades sociais da população, em particular dos pobres num contexto de pobreza massificada, e a promoção do desenvolvimento social passam a estar estreitamente associadas à capacidade de o sistema econômico gerar riqueza; esta capacidade, por sua vez, pode ser de dois tipos: com ênfase na capacidade individual de cada um, o assim denominado capital humano (educação) e a outra, com ênfase na capacidade tecnológica do próprio sistema econômico, o que compreende tanto os meios de produção como o capital. Mas neste ponto a questão social da pobreza e da exclusão social assume um papel importante, na medida em que os pobres não são portadores de habilidades suficientes para o exercício da cidadania, nem tampouco para comportarem-se como agentes econômicos eficazes no mercado, e nem detêm conhecimentos para lograr um entorno vital com elevada qualidade de vida. Por isto, exatamente, que a tradução imediata da pobreza é a exclusão social. E ela também se traduz em: exclusão da prática efetiva dos direitos de cidadania, da participação nos processos geradores e redistributivos de bens econômicos, e das distintas instâncias e espaços deliberativos que emergem no interior das sociedades, e que demandam determinados níveis de educação e de informação. É nesse sentido que Carbonell¹³

¹³ Carbonell, M., “Contexto y alternativas del desarrollo social”, Comisión de Desarrollo Social, *op. cit.*, pp. 63-72.

considera que essa exclusão como expressão de uma pobreza massificada levou à desvinculação, nas sociedades latino-americanas, de muitos dos seus membros do seu funcionamento e da sua dinâmica.

Daí porque a importância da idéia de construção da cidadania como um processo de habilitação substantiva para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos tanto para se organizarem para defenderem e representarem seus interesses de forma efetiva, quanto para a produção de bens econômicos no sentido de aproveitarem possíveis acessos a formas sustentadas de geração de renda, como ainda para participarem das esferas societárias. Só assim, sobretudo no caso das sociedades latino-americanas, os direitos reconhecidos legal e juridicamente podem se transformar em direitos efetivos, compondo de forma articulada as políticas sociais dirigidas para o conjunto da sociedade, desde que pautadas para a promoção do bem estar social em termos da promoção da igualdade de condições fundamentais para todos os membros da sociedade, o que implica desde já que não se tome como seu interlocutor privilegiado os indivíduos isoladamente.

É dessa perspectiva que programas de transferência de renda com condicionalidades podem vir a constituir um pilar fundamental na construção de um sistema de proteção social voltado para o bem estar da sociedade, desde que articulem de forma criativa e virtuosa Estado, mercado e família. Para tanto, uma primeira condição fundamental é que não fiquem restritos à questão da necessidade, tão bem exercitada pela econometria, e que reforça exatamente a dimensão do direito individual em detrimento do direito social, mas que sejam regidos por parâmetros de justiça distributiva, transformando-se num sistema de proteção social ativo. Vale dizer, em sistemas ativos de proteção social porque atuam sobre as relações sócio-econômicas numa situação em que um dos pilares centrais dos sistemas de proteção social dos Estados de Bem Estar Social, e que é sua conformação dada pela relação de pleno emprego, hoje não está mais presente no cenário das economias capitalistas.

Nesses termos, esses programas terão tanto maior êxito quanto à sua capacidade de atuarem sobre a superação da pobreza quanto maior ênfase seja dada às denominadas “portas de saída”, isto é, às políticas complementares voltadas ao aumento da habilidade e da capacidade dos indivíduos para aproveitarem possíveis acessos a fontes de renda autônomas e sustentadas, e em consequência, contribuindo para a construção de sua

autonomia frente ao Estado e aos benefícios sociais vinculados aos programas de transferência de renda. Quanto às condicionalidades, que no geral concentram-se em associar o acesso ao benefício ao cumprimento da frequência escolar e aos serviços de saúde das crianças (e neste caso também das gestantes) da família, no caso brasileiro em particular essa vinculação ocorre com o acesso a direitos universais inscritos na constituição de 1988. E se de um lado essa vinculação fortalece o exercício dos mais pobres do direito à saúde e à educação (pelo menos nos níveis básicos), como se verá este processo no entanto não está livre de contradições, exatamente no que diz respeito ao ponto que aqui interessa: a valorização da dimensão política da vida cotidiana frente às demais.

Programas de Transferência de Renda e Desenvolvimento Social

Nesse contexto, em que não se trata mais da questão da pobreza, mas sim de uma pobreza extrema massificada, políticas de transferência de renda assumem um lugar de especial importância desde que partam do princípio já quando da sua formulação e implementação que não constituem um fim em si, em que pese seu traço de alívio imediato da pobreza, mas um instrumento valioso, por suas implicações econômicas e sociais, para se enfrentar de forma conseqüente a questão da superação da pobreza. Isto não implica, por outro lado, que se desconheça a complexidade de transformá-las em políticas matriciais no interior de um conjunto de políticas que envolvem os setores econômicos e sociais de governo, para não falar da própria sociedade.

Nesse sentido, a promoção do desenvolvimento social demanda políticas de inserção social, seja no campo econômico seja no campo social, o que equivale a afirmar que exige políticas intersetoriais e a capacidade do Estado, sobretudo nas sociedades latino-americanas e no Brasil em particular, de remodelar seus sistemas de proteção social e sua prática histórica de ação na área social caracterizada por dois traços fundamentais: do ponto de vista da gestão, ações segmentadas e setorializadas, transformando as políticas e os programas sociais competitivos entre si, e quase sempre superpondo públicos alvo; e do ponto de vista político, inclusive em realidades onde a descentralização das políticas sociais avançou, como é o caso brasileiro, seu traço

clientelista, favorecendo através delas a reprodução da subordinação dos segmentos pobres da população à vontade das elites, e com isso freqüentemente construindo sua dependência com relação ao Estado, tornando-os literalmente clientes do Estado.

É neste ponto que se torna relevante a dimensão pública das políticas públicas. Tomados os programas de transferência de renda com condicionalidades como políticas que devam contemplar tanto a dimensão do alívio imediato da pobreza como da sua superação, de um lado não concebê-los como um fim em si, mas como um instrumento ou uma estratégia que compõe um conjunto de políticas que permitam o enfrentamento conseqüente da questão social da pobreza. E de outro lado, como programas que têm nas condicionalidades, ou na assim chamada co-responsabilidade, não um fator impositivo e punitivo, mas sim uma oportunidade de vinculá-los, apesar de no fundo serem discricionários, ao acesso a bens e serviços essenciais de caráter universal, e portanto com o estatuto de direitos da cidadania, permitindo assim que esses segmentos sociais de baixa renda sejam alçados à condição de cidadãos.

Não se trata de conceber as políticas de transferência de renda como a panacéia para a questão social da pobreza, da desigualdade e da exclusão sociais, nem muito menos como substituindo o padrão clássico de inserção dos indivíduos na sociedade via trabalho, mas sim assumi-las pelo que são: políticas e programas que, apesar de terem um caráter redistributivo até pelo seu padrão de financiamento – no geral com recursos orçamentários do Estado – trazem consigo a possibilidade de se transformarem em políticas estruturantes de um novo padrão de relações sócio-econômicas. E neste ponto específico ganha especial relevância a sua articulação com um conjunto de outros programas e políticas das outras esferas do Estado que respondam a um desafio maior e que consiste em como incorporar a questão da igualdade para além da justiça distributiva impressa nas políticas sociais até então conformadas pela situação de pleno emprego. É aqui que se frisa a importância do parâmetro que deva reger as políticas e os programas de transferência de renda: não pela lógica da igualdade, que não contempla a questão da justiça distributiva, uma vez que as reduz à questão da necessidade (ou do grau de carência dos indivíduos) mas pela lógica da emancipação. Como conseqüência, perde sentido se fazer a freqüente dicotomia entre políticas econômicas e políticas sociais, já que estas sempre apresentam um forte componente econômico e aquelas um forte

componente social; como também perde sentido, na atual conjuntura, sobretudo em sociedades com os graus de desigualdade como a nossa, entender as políticas sociais como compensatórias das desigualdades geradas pelo mercado. O desafio atual consiste exatamente em como articulá-las, imprimindo às políticas econômicas um novo sentido, devendo elas também ser ditadas pela ótica dos parâmetros dos direitos sociais.

O Programa Bolsa Família: em busca de um novo padrão de ação do Estado

O Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003, unifica os programas não constitucionais de transferência de renda (alguns com condicionalidades, outros não) até então vigentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. É um programa de transferência de renda com condicionalidades (frequência escolar e cartão de vacinação completo das crianças, nas idades respectivas, e acompanhamento pré-natal das gestantes), e consiste na transferência de um valor fixo de R\$ 50,00 e um variável de R\$ 15,00 por criança de até 15 anos, num total de até três crianças. As famílias com renda *per capita* de até R\$ 50,00 recebem o valor fixo e o valor variável correspondente; e as famílias com renda *per capita* entre esse valor e R\$ 100,00 recebem somente o valor variável, segundo as mesmas regras.

Nesses pontos o PBF resgata uma das características dos programas anteriores similares, vale dizer, o benefício variável por número de crianças da família, no total de até três. No entanto inova quando elege a *família* como beneficiária, e não cada um de seus membros isoladamente, como nos casos anteriores do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação. E inova também ao não estipular quotas de número de bolsas para cada município, já que é meta do governo atingir até dezembro de 2006 todo o universo dos 11,2 milhões de famílias pobres, segundo a PNAD 2001, revisada pelo IPEA¹⁴.

Para a família ingressar no programa é necessário que esteja cadastrada no Cadúnico, criado em 2001. Mas como o fato de a família estar cadastrada não significa que ela esteja necessariamente no programa, e como cabe ao município a responsabilidade pelo cadastramento das famílias e seu respectivo custo, esse excedente de cadastrados acaba representando um ônus político e financeiro para os governos

¹⁴ Em julho de 2004 o PBF atingiu 41% dessa meta.

locais, agravado pelo fato de até há seis meses atrás os municípios não terem acesso a ele. A proposta agora é que o CadÚnico se torne um instrumento efetivo para a formulação e implementação das políticas públicas, passível de ser utilizado pelas distintas esferas de governo. Além disso, nesse banco de dados a cada membro da família é atribuído um número de identificação social (NIS), que permitirá maior discernimento por parte do Estado sobre o público alvo de suas múltiplas ações e programas, podendo assim identificar duplicidades e buscar convergências entre as políticas implementadas e, mais importante, com isso possibilitar que elas assumam caráter republicano frente ao traço clientelista que os vêm marcando ao longo da nossa história, em particular daquelas voltadas para os segmentos mais pobres da população.

Da perspectiva federativa, ao contrário da forma como vem sendo implementado o processo de descentralização na área social, a proposta do PBF apresenta uma característica que favorece a sua possibilidade de se conformar como um programa matricial para a articulação com os demais programas e ações sociais das demais esferas de governo: a denominada *descentralização pactuada*. Isso significa que o governo federal busca realizar pactuações com estados e municípios na implementação do programa de tal forma que estes, uma vez tendo programas próprios de transferência de renda, os articulem com o programa federal para além de promoverem programas complementares, e aqueles que não contam com programas próprios articulem ao programa federal programas e ações complementares. De qualquer forma, o que se busca é uma articulação horizontalizada na área social entre as distintas esferas de governo, buscando-se sempre ter como prioridade o público alvo dos programas de transferência como foco prioritário de articulação dos programas que vêm sendo implementados na área social, independentemente da origem da iniciativa por esfera da federação. Tal proposta implica, por seu lado, que os governos das distintas esferas da federação promovam simultaneamente um olhar para dentro de si mesmos e para fora, isto é, para os demais entes federados, tidos agora como parceiros de fato num processo maior de se remodelar o padrão clássico de ação do Estado na área social, e historicamente tão criticada. Tarefa por certo nada fácil, mas que se impõe na proposta de se enfrentar de forma conseqüente a questão social da pobreza da perspectiva da sua superação, pois caso contrário se ficará sempre no âmbito restrito da concepção da pobreza na sua dimensão

absoluta, vale dizer, na sua dimensão de um mero (embora dramático) conjunto de carências.

Dessa forma, o PBF tem como pressuposto na sua formulação que não se trata de um programa de transferência de renda com condicionalidades como um fim em si, voltado para si mesmo, mas como um programa que, para ter êxito, tem que obedecer a duas premissas básicas: ao mesmo tempo que responder ao tempo do governo, criar raízes para que as políticas de inserção social estejam a ele vinculadas, seja no que diz respeito a políticas de geração de ocupação e renda, seja no que diz respeito a políticas setoriais na área social, levando em conta a integração territorial da população; e também que seja parceira de um processo mais amplo de tornar as políticas públicas virtuosas entre si, ao contrário do velho padrão de serem competitivas, seja no que diz respeito aos respectivos público alvo, seja no que diz respeito às fontes orçamentárias. Neste ponto o que está em jogo é não só se estabelecer um novo padrão de relação Estado/sociedade na forma da ação estatal, transformando-a efetivamente republicana, mas também traduzir as políticas públicas em mecanismos transformadores e promotores do desenvolvimento social no Brasil a partir da heterogeneidade dos seus problemas e das suas potencialidades.

Construir esse novo espectro de ação pública do Estado não está, no entanto, livre de contradições e ambigüidades, sobretudo quando se toma nossa larga tradição de ação do Estado na área social, marcada não só por uma setorialidade competitiva como por um forte traço clientelista, patrimonialista e corporativista, e que a tornou incapaz de enfrentar a dinâmica reprodutiva da pobreza em nosso país num contexto de agudas desigualdades sociais. Tratem-se de algumas delas, sem a pretensão de esgotar o tema.

Uma primeira contradição, e a mais óbvia, reside no fato de o ambiente econômico não se constituir num bom parceiro nesse processo, uma vez que mesmo que se registrem curvas de crescimento da economia elas não se traduzem na atual conjuntura em geração de emprego e renda nos moldes clássicos da sociedade salarial, fazendo com que os próprios fatores clássicos de acúmulo de capital humano (saúde, educação, sobretudo esta última) se constituam em passaporte imediato para a inclusão social dos excluídos. Uma segunda contradição diz respeito à necessidade de se reverter a lógica de articulação das diferentes políticas de seguridade social, no nosso caso com uma forte

característica de ser composta por uma vertente voltada para o mercado de trabalho – os incluídos – e outra para os excluídos - os pobres, e que acaba assim sendo um espelho do mercado de trabalho, reforçando dessa forma os direitos individuais em detrimento dos direitos sociais, como nos casos clássicos dos Estados de Bem Estar Social dos países nórdicos, por exemplo. O desafio aqui é como enfrentar esse traço, buscando uma nova articulação entre o sistema de previdência social e de proteção social calcado nos direitos sociais, e institucionalizado pela Constituição de 1988, e a construção de novos direitos sociais a partir de políticas, como o PBF, que não encontram respaldo imediato no contrato social vigente para se configurarem plenamente como políticas de direitos sociais, questão que vai muito além do fato de serem ou não contributivas.

Mas o que realça, quando se enfatiza a dimensão de as políticas sociais promoverem a construção da autonomia dos sujeitos sociais, é a tendência hoje na América Latina e no Brasil em particular, de se estar construindo uma gama de programas sociais que, seja porque fazem a busca ativa da sua clientela, como no caso do Programa Saúde da Família, seja porque associam o acesso ao benefício ao cumprimento de determinadas condicionalidades voltadas para o acúmulo do capital humano dos beneficiários, borrar-se a distinção entre as esferas pública e privada da vida social. De fato não é desprezível a capilaridade social de programas como o PSF e o PBF, e que exatamente por isso trazem consigo um enorme potencial de o poder público controlar e normatizar a vida privada dos indivíduos, o que certamente borra a qualidade da esfera pública enquanto um espaço de construção de identidades autônomas com relação ao Estado. O ponto aqui, portanto, reside no desafio de como transformar essas políticas e programas sociais em instrumentos de construção de novas identidades sociais que não comprometam nesse processo a autonomia dos sujeitos sociais. Isso significa remeter a questão para um ponto que, se bem que Amartya Sen frise que a falta de liberdade econômica na forma da extrema pobreza torna uma pessoa presa fácil de outros tipos de violação da sua liberdade, como torná-la autônoma na construção de sua identidade frente à capilaridade da presença normatizadora do Estado que essas políticas e programas trazem consigo.

Nesse ponto ganham destaque duas dimensões que devem ser consideradas e enfrentadas na implementação e na ação do Estado por meio dessas políticas: não há

como se enfrentar de forma conseqüente a questão social da pobreza se não se levar em conta que o acúmulo de capital humano e de capital social por parte dos indivíduos que elas possam promover não obedecem mais o mesmo padrão de quando da lógica da primazia do contexto da sociedade salarial, embora seja essencial para se alçar à condição de cidadão.

Mas como se trata de um programa voltado para os segmentos mais pobres da população, na sua maioria absoluta à margem do mercado de trabalho formal ou informal, o PBF, como qualquer programa de transferência de renda, tem como ponto inicial constituir-se em paralelo à sociedade do mercado de trabalho. Torna-se portanto necessário buscar confluências para a construção de mecanismos de inserção desses segmentos sociais a formas de acesso a fontes de renda, remetendo ao desafio de, já que não se configuram como políticas sociais compensatórias das desigualdades sociais promovidas pelo mercado, tal como ocorre nos modelos clássicos dos sistemas de proteção social, a promoção de políticas econômicas ditadas pelos parâmetros dos direitos a um nível de vida digno.

Assim, por exemplo, ao se tomar os dados do PBF do ponto de vista de sua gestão, só a unificação administrativa dos quatro programas anteriormente existentes vem possibilitando uma economia do seu custo operacional de R\$ 97 milhões/ano, o que significa uma redução de 34% do custo anterior, e equivale a 3,8% do volume de recursos gastos com a transferência de renda. Por outro lado, tomando-se para o mês de julho do corrente ano o quanto o volume total de transferências realizadas pelo PBF representa em termos percentuais do Fundo de Participação Municipal e cotejado com o IDH municipal, verifica-se – e até certo ponto como era de se esperar – que nas regiões mais pobres do país (norte e nordeste) a variação do IDH é praticamente homogênea, sendo que no nordeste é absolutamente igual, num patamar acentuadamente inferior ao das demais regiões (Tabela 1).

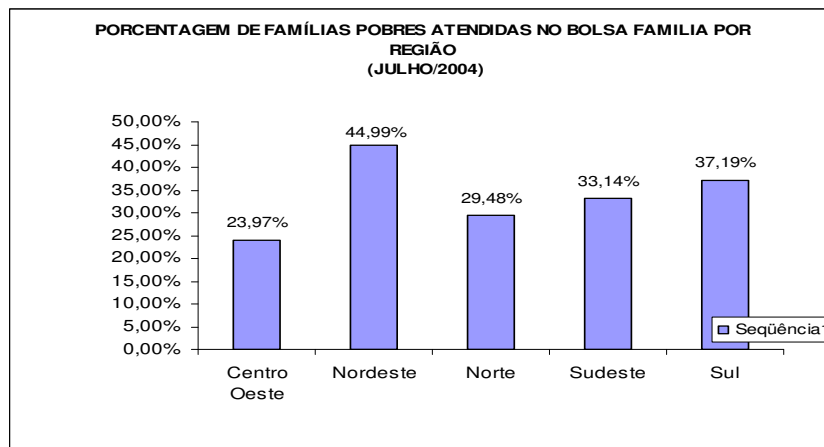
Tabela 1
Proporção da Transferência do PBF sobre o Fundo de Participação Municipal e IDH
Julho de 2004

PBF/FPM	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	municípios	IDH	municípios	IDH	municípios	IDH	municípios	IDH	municípios	IDH
até 10%	102	0,67	46	0,61	882	0,76	686	0,78	278	0,73
mais de 10% a 30%	251	0,66	686	0,61	688	0,73	463	0,76	165	0,74
mais de 30% a 50%	85	0,66	789	0,61	85	0,68	9	0,78	3	0,77
mais de 50%	10	0,69	258	0,61	11	0,71	1	0,82	0	0
Total	448	0,66	1.779	0,61	1.666	0,74	1.159	0,77	446	0,74

Fonte: SENARC/MDS e IPEA

Esses dados são interessantes porque permitem apontar que, se de uma parte o PBF atinge hoje efetivamente os mais pobres (84% dos benefícios são dirigidos àquelas famílias com renda de até R\$ 50,00 *per capita*), está mais presente nas regiões mais pobres (Tabela 2 e Gráfico 1) e com relativa homogeneidade do IDH independentemente da proporção da transferência de recursos com relação ao FPM que o programa promove, acabam por reforçar nosso argumento ao apontar que ele, *de per si*, como de resto qualquer programa de transferência de renda, necessariamente não impacta positivamente de forma imediata os indicadores sociais, demandando políticas complementares de inserção social dos indivíduos, vale dizer, políticas de desenvolvimento local com inserção social tendo como base o território¹⁵.

Tabela 2
Porcentagem de famílias pobres atendidas pelo PBF
Julho de 2004

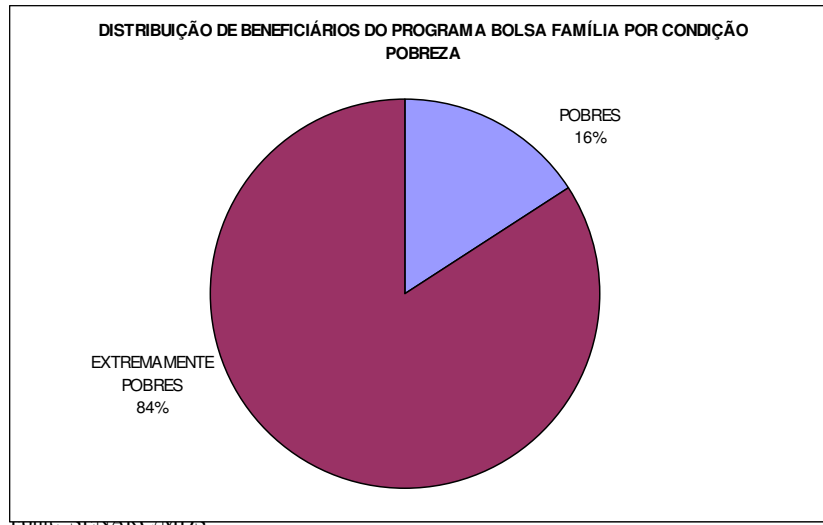


Fonte: SENARC/MDS

¹⁵ Neste ponto são necessárias duas observações: 1) embora o PBF seja recente, já que completa um ano de existência em outubro vindouro, o fato de abarcar os programas de transferência de renda pré-existentes, já que tratou de unificá-los, permite as considerações acima, muito embora elas possam pecar por serem conservadoras por não levarem em consideração o fato de com o PBF o valor do benefício ter sido substancialmente elevado; e 2) vários estudiosos da questão da pobreza e das políticas de combate à pobreza vêm demonstrando que a universalização das políticas de transferência de renda em bases territoriais apresenta um potencial redistributivo muito maior que as políticas focalizadas em grupos de renda. Ver a respeito Boltvinik, J. e Laos, E. H., Pobreza y Distribución del Ingreso em México, México, Siglo Veintiuno Editores, 2001. Medeiros também afirma que os dados da geografia dos ricos no Brasil apontam que medidas redistributivas devem ter também como foco a redução das desigualdades regionais, já que eles evidenciam que a simples redução das desigualdades interpessoais não daria conta da solução dos problemas sociais das regiões mais pobres.

Gráfico 1

Distribuição de beneficiários do PBF por condição de pobreza



De fato, se para além disso agregarmos que o valor médio do benefício com o PBF mais que dobrou, passando de R\$ 31,5 para R\$ 70,00 (valores não deflacionados), e que passou inclusive a abranger – a partir do momento em que o foco é a família e não membros isolados dela – famílias sem filhos (9% do total), dado novo já que os programas anteriores só contemplavam as crianças no interior das famílias, o quadro do ponto de vista da gerência do programa pode ser considerado bastante positivo.

Não obstante, isso não significa que seja suficiente se fazer um bom programa de transferência de renda do ponto de vista de sua gestão, se o objetivo é o combate à pobreza da perspectiva de sua superação. Essa boa gestão – responsabilidade pública inerente ao Estado – deve necessariamente estar acompanhada da preocupação da construção de uma esfera pública consolidada, favorecendo a criação de espaços de construção de diferentes identidades e redes de solidariedades a partir exatamente da possibilidade que traz consigo do estabelecimento de novos contratos de civilidade¹⁶. E isso requer que se esteja atento para a configuração da cidadania para além do seu sentido universal e abstrato, buscando desvelar suas possibilidades e ambigüidades inscritas no próprio tecido social.

¹⁶ Zaluar, A., Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas, Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol 12, n. 35, 1997.

Não resta dúvida que a expectativa de todos os beneficiários (com exceção dos mais idosos) é o acesso a uma atividade que lhes garanta uma fonte de renda regular e sustentável, sempre referida como “trabalho”. De fato, pesquisa realizada com os beneficiários do programa Renda Mínima do município de São Paulo¹⁷ revela que para eles o benefício sem dúvida é bem-vindo, porém o ideal mesmo seria uma política que criasse emprego porque: *“o trabalho dignifica o homem, e não é porque ele não trabalha que não merece respeito, mas sem trabalho ele fica fora da sociedade”*. Mas trabalho só não resolve, porque não se trata de qualquer trabalho uma vez que: *“é muito diferente uma pessoa que tem carteira assinada e outra que não tem; se você vai fazer uma compra, chega no lugar e não tem carteira assinada já fica difícil, tudo é mais difícil”*.

Ao mesmo tempo o benefício se configura como um direito desde quando haja a percepção de que é para toda a comunidade de “necessitados”: *“se a Prefeitura fez esse benefício para toda a comunidade eu acho que é um direito do cidadão, desde que ele precise. Todos precisam, mas aqueles que tem a prova de que precisa”*. E, independentemente do questionamento do valor reduzido do benefício, chama a atenção a importância que o trabalho, a escola e as lides domésticas assumem enquanto ocupação dos indivíduos e enquanto sentimento de ser “socialmente útil”. No caso da escola, há a diferenciação entre a necessidade da escolaridade como algo necessário para que “os filhos não tenham o mesmo destino dos pais, e tenham uma vida melhor”, mas também como o espaço que protege e livra as crianças dos perigos da rua.

Por fim, merecem destaque as condicionalidades, que se trazem consigo a dimensão da co-responsabilização, também carregam consigo um lado sombrio, que pode reforçar nossa cultura social autoritária e punitiva. São freqüentes exemplos como este, em que a mãe sabendo da obrigatoriedade da freqüência escolar, conta que: *“segunda-feira mesmo, ele disse que não ia para a escola. Queria soltar pipa. Foi preciso apanhar para ir à escola...”*. E na outra ponta, quando se verifica o perigo da extrapolação da presença do Estado no espaço privado da vida social, normatizando-o a partir de uma racionalidade pública em detrimento das estratégias de sobrevivência escolhidas pelos indivíduos, e inclusive de sua rede de solidariedades: a partir de uma *denúncia anônima*

¹⁷ Cohn, A., Dias Jr., C. M. e Barbosa, G. C., Por uma Etnografia Participativa – Desafios dos Programas Redistributivos na Periferia Paulistana, CEDEC, São Paulo, julho de 2003, mimeo.

(grifo nosso), uma mãe de família recebe a visita de uma assistente social, funcionária municipal, que a obriga a deixar de trabalhar nos finais de semana para não deixar os filhos sozinhos (que segundo a mãe ficavam com uma parente cuidando deles), tendo ela que “*escolher entre o trabalho e os filhos*”. Diante da ameaça da perda da guarda dos filhos, desistiu do trabalho dos finais de semana, perdendo assim a única fonte de renda relativamente estável que a família possuía, porque “*então o jeito é eu ficar dentro de casa, enquanto [fulano, o marido] procura serviço para fichar. Porque por enquanto ele não é fichado. Ele trabalha só fazendo bico*”.

Mas também há a outra face do mesmo processo, quando uma mãe de família de um município pernambucano afirma que com o benefício que recebe do PBF sua vida mudou muito, porque além de ter o cartão que lhe dá acesso ao banco, ele lhe traz a dignidade de poder comprar a comida para sua família, e com isso “*não ter que agradecer e dizer ‘muito obrigada’ por um prato de comida de arroz com palha e feijão bichado*”. Não é por acaso que se resgata aqui esses depoimentos: eles permitem trazer para a discussão elementos que traduzem exatamente as implicações na esfera pública que políticas de transferência de renda com condicionalidades envolvem, buscando realçar essa dimensão fundamental na construção de uma sociedade mais justa e democrática, mas que no geral é subsumida pelas dimensões técnico-gerenciais e políticas, e que tendem a impor sua racionalidade frente àquela. Aqui se torna oportuna a análise de Nogueira quando advoga a tese da necessidade do resgate da dimensão política propriamente dita na implementação das políticas públicas, uma vez que a dimensão burocrático-administrativa vem avançando em detrimento daquela, o que faz com que no geral prevaleçam análises e padrões de definição de prioridades pautados por questões operacionais, restringindo-se aos estreitos limites da equação custo/efetividade, em detrimento de negociações entre interesses divergentes ou diferenciados, traduzindo-se assim no que o autor designa como sendo a predominância da “política dos técnicos” em detrimento da “política dos cidadãos”¹⁸.

A favor dos argumentos que vem sendo aqui desenvolvidos, Sen defende que não se pode desconhecer ou menosprezar a importância que os direitos civis e políticos podem ter na prevenção de catástrofes (sociais) maiores. E assinala que, embora o

¹⁸ Nogueira, M. A., Em defesa da política, São Paulo, Senac, 2001.

período recente tenha sido marcado por um intenso debate sobre as vantagens dos incentivos econômicos e do mercado em relação ao fracasso de uma planificação estatal desmedida e da excessiva burocratização das empresas públicas, o mesmo não se deu no que diz respeito aos incentivos políticos, que segundo ele não suscitaram a atenção que merecem. E afirma: “quando tudo vai sobre rodas, o papel incentivador da democracia passa despercebido; mas quando as coisas vão mal, a função corretiva da democracia pode se constituir num fator decisivo”¹⁹.

Associar portanto políticas de transferência de renda com desenvolvimento social, ou se pensar a questão social da pobreza e da desigualdade articulada a um projeto de desenvolvimento social, demanda necessariamente que se pense o desenvolvimento como a ampliação da capacidade dos indivíduos, tal como afirma o próprio Sen, para realizarem atividades livremente eleitas e valorizadas que lhes permitam exercer suas funcionalidades, promovendo-se assim um desenvolvimento social que os torne cidadãos independentes do Estado e não clientes do Estado. Para isso, só buscando-se uma nova equação entre as políticas dos políticos, as políticas dos técnicos e as políticas dos cidadãos. Ou como aponta uma vez mais Sen, tomar como eixo da concepção de desenvolvimento social a interdependência entre qualidade de vida e produtividade econômica para que se supere a dicotomia entre bem estar e acumulação acelerada. E é neste ponto que o economista lança mão de duas concepções de desenvolvimento: a concepção GALA (getting by with a little assistance) e a concepção BLAST (blood, sweat and tears), que defende os sacrifícios necessários, não escondendo sua preferência pela primeira.

Isso não nos exige, no entanto, de apontar os desafios e a complexidade envolvidos na implementação de programas de transferência de renda com condicionalidades, dentre eles destacando-se, sobretudo no caso do Brasil, a questão federativa envolvida sobretudo no que diz respeito às políticas complementares, e principalmente as questões relativas à dimensão da esfera pública. Neste ponto em particular, as tensões e contradições trazidas pelo fato de o país estar experimentando uma série de políticas de enorme capilaridade social, que estendem os tentáculos do Estado para o interior do espaço privado da vida social, com seu potencial normativo e

¹⁹ Sen, A., Teorias del Desarrollo a Principios del Siglo XXI, BID, mimeo., 2004.

regulatório, podendo ao mesmo tempo que fortalecer a esfera pública, destruí-la ou miná-la, impossibilitando assim a construção de novas identidades e redes de solidariedades sociais que fortaleçam a própria democracia.

Daí porque constitua um desafio formular um projeto de desenvolvimento social que se traduza num sistema e numa rede de proteção social proativa, e que seja capaz de efetivamente enfrentar o conjunto dos problemas sociais que conformam a questão social hoje no país a partir de suas raízes, e não exclusivamente a partir de sua manifestação final, vale dizer, das suas conseqüências. Este projeto, a nosso ver, está ainda no âmbito das intenções, que inspiram várias das políticas e dos programas sociais que vêm sendo implementados, mas certamente demanda que seja enfrentado e formulado com urgência, para que as iniciativas estatais na área social não continuem fortemente demarcadas pelos limites estreitos da racionalização dos gastos estatais. Para tanto, há que permanentemente questionar a racionalização das ações do Estado não como um fim em si, mas como um meio para se atingir um objetivo, o que extrapola em muito os limites da mera busca da racionalidade custo/efetividade impressa na teoria do capital humano. Trata-se de introduzir na agenda pública a dimensão do bem estar e da justiça social da ótica do acesso a condições concretas que garantam uma efetiva qualidade de vida dos indivíduos, dentre elas sua autonomia enquanto cidadãos portadores de direitos, e por conseqüência sua autonomia frente ao Estado. E se não será num curto espaço de tempo que as políticas sociais e de transferência de renda serão capazes de enfrentar a questão da desigualdade e da injustiça social²⁰, certamente por serem um instrumento fundamental nesse processo não poderão perder de vista essa dimensão. Caso contrário, as políticas sociais ficarão sempre determinadas pelas políticas macroeconômicas, num contexto em que os sistemas de proteção social enquanto mecanismos compensatórios das desigualdades geradas pelo mercado numa sociedade salarial já estão superados pela própria história. Quais os novos modelos, as novas possibilidades e o novo lugar das políticas sociais na promoção da justiça social são os grandes desafios que se colocam na atualidade.

²⁰ Nussbaum, M., Sen, A. (orgs.), The Quality of Live, Clarendon Paperbacks, 1993.