



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social – SER

Tázya Coelho Sousa

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

Do merecimento por destituição a destituição de direitos

Brasília, julho de 2011.

Tázya Coelho Sousa

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

Do merecimento por destituição a destituição de direitos

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação (TCC) apresentado ao Departamento de Serviço Social como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Potyara A. P. Pereira.

Brasília, julho de 2011.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Potyara A. P. Pereira.

Orientadora

(Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – SER/IH/UnB)

Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador

(Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – SER/IH/UnB)

Juliana Picoli Agatte

(Mestre em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social-
PPGPS/SER/IH/UnB)

Brasília, Julho de 2011.

Dedico esse trabalho de conclusão de curso à memória da minha querida tia Maria Luzinete Soares Souza, pelo apoio incondicional enquanto esteve presente.

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, a minha família em especial a minha mãe, Maria Francisca, que esteve presente durante todo meu processo de formação, sempre me apoiando em todos os momentos. É impossível descrever a sua importância na minha vida, sem a qual eu não teria ingressado na Universidade, e nem seria a pessoa que sou.

À minha orientadora professora Doutora Potyara Amazoneida Pereira Pereira, que contribuiu de forma expressiva na minha formação acadêmica, durante o período em que fui sua bolsista de iniciação científica, e pela sua presença em todas as etapas de construção desta monografia.

Aos meus colegas de turma que, por meio dos debates acadêmicos e da convivência, me fizeram aprender muito e constantemente me ajudaram nos meus momentos de certo desespero.

Ao CNPq, pelo financiamento da bolsa de Iniciação científica que subsidiou a pesquisa tratada nesta monografia.

Ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS) do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília (UnB), onde foi realizada a pesquisa. E, em especial, às minhas colegas bolsistas, Carolina Sampaio Vaz, Michelle Reguss Doege e Rafaella Oliveira da Câmara Ferreira e aos pesquisadores do NEPPOS na pessoa de Camila Potyara Pereira, que colaboraram com este trabalho.

Agradeço também aos professores e funcionários do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília.

Resumo: Esse estudo aborda a legitimidade do processo de monetarização e remercantilização da política social na sociedade a partir da sua vinculação com a categoria trabalho, ou mérito. Neste processo, ressaltam os Programas de Transferência de Renda (PTRs). Com a reestruturação neoliberal das políticas sociais, os PTRs foram ampliados, ocorrendo à substituição de políticas sociais universais, por programas seletivos e focalizados na pobreza extrema, cuja principal estratégia é a ajuda monetária como compensação. A partir daí ocorreu a expressa monetarização da política social ou dos direitos sociais que esta política deveria concretizar, em detrimento do princípio da justiça social que norteia as políticas voltadas para o atendimento de necessidade sociais, na perspectiva da cidadania. Sendo o mérito individual, vinculado ao trabalho, o principal critério de legitimação das políticas sociais de cunho liberal - de acordo com a qual a proteção social deve ser direcionada, minimamente, àqueles que não conseguem seu sustento via mercado e, ao mesmo tempo, deve induzi-los a trabalhar - é esse critério que legitima ou não a proteção. Centrando a análise nos Programas brasileiros Bolsa Família (PBF) e Previdência Rural (PR) foi observado que: quanto mais o Programa vincula-se ao trabalho – caso da Previdência rural – mais ele é legitimado; e, ao contrário, quanto mais ele se afasta do trabalho e, portanto, torna-se desmercadorizável – caso do PBF -, menos legitimado ele é. Portanto, a maior legitimidade dos programas de caráter monetário na sociedade brasileira está relacionado a sua vinculação com o trabalho (ou ao mérito individual); e a menor legitimidade desses programas está relacionado a sua vinculação com a assistência social (ou ao direito social incondicional)

Palavras-chave: Transferência de Renda, trabalho, assistência, direito, mérito, legitimidade.

Lista de Tabelas

Tabela 1. Quantidade e valor de aposentadorias rurais concedidas, por grupos de espécies, entre 2007/2009.....	46
--	-----------

Lista de Gráficos

Gráfico 1 . Evolução de famílias atendidas pelo programa bolsa família- Brasil.....	38
---	-----------

Lista de Quadros

Quadro 1. Benefícios do Programa Bolsa Família.....	41
Quadros 2. Comparação entre PRORURAL e Previdência Rural.....	45

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
JUSTIFICATIVA	12
METODOLOGIA	13
CAPÍTULO 1.....	15
MARCO TEÓRICO	15
1.1. EXPLICITAÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE	15
1.2. PROBLEMATIZAÇÃO TEÓRICA DO OBJETO.....	22
CAPÍTULO 2.....	34
BOLSA FAMÍLIA E PREVIDÊNCIA RURAL	35
2.1. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	36
2.2. PREVIDÊNCIA RURAL.....	42
CAPÍTULO 3.....	47
BALANÇO COMPARADO DA LEGITIMIDADE DO BOLSA FAMÍLIA E DA PREVIDÊNCIA RURAL TENDO COMO PARÂMETRO O TRABALHO.....	47
3.1. BOLSA FAMÍLIA E PREVIDÊNCIA RURAL: ENTRE O DEMÉRITO E O MÉRITO E À DERIVA DO DIREITO .	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	60

INTRODUÇÃO

A presente monografia é produto final da disciplina intitulada “Trabalho de Conclusão de Curso” (TCC), cursada no primeiro semestre letivo de 2011, no Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como pré-requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Seu tema vincula-se à pesquisa realizada por esta aluna, na qualidade de bolsista de Iniciação Científica do CNPq/ modalidade Balcão, a qual compunha, junto com outros Planos de Pesquisa discentes, o Projeto matriz¹, financiado pelo CNPq e coordenado pela Professora Doutora Potyara A. P. Pereira no âmbito do NEPPoS/CEAM/UnB². O Projeto matriz teve como objeto de estudo a natureza do processo de transição da política social³ neoliberal, pautada pelo Consenso de Washington, para um novo padrão de intervenção social pautado por outro Consenso denominado Pós-Washington (MERRIEN, 2007).

No Consenso de Washington, que ocorreu em 1989, foram definidas as bases das políticas sociais, de caráter neoliberal, que deveriam ser adotadas em toda a América Latina. Tais políticas apresentavam como características principais a focalização na pobreza extrema, a exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários, e a distribuição de mínimos sociais. Mas, foi no final do século XX, com a reestruturação das políticas sociais promovidas pela ofensiva neoliberal, que os programas de caráter monetarizados, caracterizados pelo repasse de renda aos segmentos pobres da população se disseminaram, a partir dos Estados Unidos. Na Europa, eles foram adotados devido às transformações no processo produtivo e ao desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social. E, na América Latina, eles foram assumidos como estratégia de enfrentamento da pobreza, da desigualdade social e econômica, visando à substituição das políticas sociais universais por medidas seletivas (STEIN, 2005).

Nesses programas, as ações são caracterizadas por transitar do estatuto dos direitos sociais para o princípio do mérito individual que, no caso dos pobres, configura-

¹ Projeto intitulado “Desafios da Política Social na era do chamado Consenso Pós-Washington”.

² Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPoS) do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília (UnB)

³ Entende-se por a política social “uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, e não meramente individual, na qual tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos” (PEREIRA, 2001, p.81).

se como um merecimento por destituição de condições pessoais e familiares de auto-sustentação, ou o que Fleury (2007) denomina de “cidadania invertida”⁴. Este fato incitou as seguintes **questões de partida** que constituíram o fio condutor da pesquisa:

Como os programas transferência de renda, tornaram-se estratégias privilegiadas das políticas sociais contemporâneas? E porque a legitimidade desses programas sociais, de caráter monetário, depende do seu grau de vinculação com o trabalho (associado ao mérito individual) e não com a assistência social (associada ao direito social) à qual pertencem?

Estas são questões que foram respondidas com base no desvendamento do **objeto** da pesquisa assim delimitado:

*A legitimidade e valorização do processo de monetarização e remercantilização da política social na sociedade brasileira, avaliada pela sua maior vinculação com o trabalho e menor com a assistência social, tendo como **unidade empírica de análise** os seguintes programas brasileiros: Previdência rural (PR) e o Bolsa Família (PBF), dadas as suas diferentes natureza, filiação institucional e forma de financiamento - as quais permitem a avaliação proposta.*

Associado a esse objeto e a sua respectiva unidade empírica de análise a pesquisa foi orientada pela seguinte **hipótese de trabalho**:

Devido às recentes transformações das políticas sociais, as quais deixaram de ser social-democratas para serem neoliberais, ocorreu o abandono da perspectiva dos direitos sociais em favor do domínio do mérito medido pela capacidade de auto-sustentação dos indivíduos. Em vista disso, os serviços sociais foram substituídos por programas de garantia de renda mínima, que constituem a principal estratégia de indução ao consumo e de inclusão social. A legitimidade, na sociedade brasileira, desses programas sociais de caráter monetário, é produzida pelo seu grau de vinculação com o trabalho (associado ao mérito individual) e pela sua desvinculação da assistência social (associada ao direito social), apesar de a assistência figurar, para os pobres, como porta de entrada e de saída para o trabalho remunerado, mas que não os retira da pobreza.

⁴ A Cidadania invertida ocorre “quando o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como não-cidadão. Tem como atributos jurídicos e institucionais, respectivamente, a ausência de relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais, além de uma base que reproduz um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando exercidas em instituições estatais” (FLEURY, 2007, p.76).

Esta é uma suposição que teve como subsídio à sua confirmação a persecução dos seguintes objetivos:

Geral

Analisar, por meio de dois programas de transferência de renda, de institucionalidades e vinculações distintas, a aceitação pela sociedade do processo de monetarização de beneficiários das políticas sociais brasileiras, a fim de conferir, na prática, a supremacia do mérito individual (vinculado ao trabalho) sobre a assistência social (vinculada ao direito).

Específicos

- Analisar o processo de monetarização das políticas sociais brasileiras, com intuito de indicar como e porque ocorre a valorização recente desse processo no conjunto das políticas sociais de atendimento à pobreza;
- Analisar a associação privilegiada entre o sistema de proteção social contemporâneo e o trabalho, com a finalidade de compreender em que medida o trabalho remunerado vem se distanciando do direito e sendo transformado em simples mercadoria.

A monografia está dividida em três capítulos. No primeiro é apresentado o Marco teórico da pesquisa, dividido em duas partes: uma que consiste na explicitação e caracterização das categorias de análise e, outra, que problematiza o objeto de pesquisa.

O segundo capítulo aborda os Programas Bolsa Família e Previdência Rural, unidades de análise da pesquisa, mostrando um panorama geral desses Programas, a partir da análise do processo de sua criação e as principais características apresentadas na atualidade. Como o objetivo deste TCC não é o de analisar em profundidade os referidos Programas, mas sim a sua legitimação em decorrência de suas respectivas vinculações com o trabalho e com a assistência, esse aprofundamento não será feito.

No terceiro e último capítulo, cujo título é *Balanço comparado da legitimidade do Bolsa Família e da Previdência Rural tendo como parâmetro o trabalho*, é feita uma análise comparada dos dois Programas, baseada nas suas respectivas vinculações com o propósito de ressaltar a diferença de legitimidade de ambos em decorrência de sua

maior ou menor relação com o trabalho e o mérito, e não com o direito incondicional à assistência.

Por fim, apresentam-se as Considerações Finais como fechamento da reflexão.

JUSTIFICATIVA

A motivação em realizar a presente pesquisa resultou da revisão de bibliografia efetuada para a elaboração do Plano Individual de Trabalho desta aluna no contexto do Projeto matriz mencionado. O referido Plano de Trabalho buscou analisar os programas de transferências de renda do Brasil, com intuito de descobrir se esses programas são avançados e inovadores, como afirmam alguns analistas⁵ - o que, em caso positivo, implicaria rompimento com as políticas sociais neoliberais e inauguração de um padrão de proteção social ancorado no direito.

O estudo realizado possibilitou a análise crítica de um tema que tem sido muito debatido nos âmbitos acadêmico, político e econômico da sociedade, mas não suficientemente problematizado.

Com a pesquisa, foi possível constatar que a temática é muito ampla, envolve outros achados que não foram priorizados, e que a análise dessas questões é escassa na bibliografia disponível. Isto, entretanto, apesar de ser um fator limitante, despertou interesse de estudo, principalmente devido a sua possível contribuição ao debate acadêmico, trazendo novos aportes à reflexão sobre outros programas de transferência de renda que não possuem iguais *status* e legitimidade.

Em se tratando do Brasil, país que sempre relutou em repassar recursos monetários aos pobres, por considerá-los incapazes de administrá-los de acordo com as suas necessidades, esta pesquisa pode ser indutora de mudança de mentalidade e de estratégia política no país, com base no seguinte conhecimento: de que a maior parte dos recursos da Assistência Social é destinada a programas de transferência renda e que esses programas não se restringem à área da Assistência, como é o caso da previdência rural; e isso diversifica o seu escopo, amplia o leque de sua distribuição e encontra legitimidade fora da concepção restrita de assistência.

⁵ Vide, especialmente, Merrien (2007).

No atual período de crise do Estado neoliberal e de grandes transformações das políticas sociais, este trabalho espera colaborar para a compreensão do significado e alcance da proteção social no Brasil agora visivelmente monetarizada.

METODOLOGIA

Sobre o Método

O método utilizado na presente pesquisa foi o *histórico-estrutural* por possibilitar, de forma dialética, a análise das dimensões estruturais e históricas do objeto de estudo, de forma interrelacionada. Ou seja, por pautar-se pela concepção de que as estruturas econômicas e sociais determinam mudanças históricas, mas também são socialmente determinadas por estas.

A escolha desse método justifica-se devido este estudo entender a política social como “um processo contraditório no interior do capitalismo que, ao mesmo tempo em é capturado pelo capital, para atender seu objetivo de lucro, pode ser uma estratégia de fortalecimento dos trabalhadores contra os apetites do capital” (PEREIRA; PEREIRA, 2010, p.9). Deste modo, o método histórico-estrutural possibilitou a análise do objeto em sua totalidade concreta e contraditória, relacionando dialeticamente os seus aspectos econômicos, sociais e políticos. Além disso, a pesquisa fundamentada neste método procurou ir além das aparências ou das manifestações fenomênicas dos fatos, para sair em busca do que não está evidente.

Procedimentos metodológicos

A técnica privilegiada na pesquisa foi à análise documental, “dirigida a textos escritos que podem servir como fonte de informação para a pesquisa: planos, programas, leis, decretos, artigos, atas, relatórios, ofícios, documentos, panfletos, etc” (MARSIGLIA, 2006, p.11.). Também foram usadas as técnicas e instrumentos de estudos exploratórios e descritivos.

Assim, a coleta de dados nas fontes secundárias ou indiretas, muitas das quais indicadas pela orientadora, exigiu leitura de bibliografia selecionada, contendo matérias

relacionadas ao tema, e fichamentos de textos básicos. Foram, ainda, obtidas informações em documentos oficiais, periódicos científicos, jornais e revistas. Entre esses, destacam-se documentos e textos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicada (IPEA), como a publicação “Texto para discussão” e estatísticas produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Apesar de a pesquisa privilegiar as fontes secundárias não foi rejeitada a coleta de informações diretamente obtidas de informantes qualificados, que eram discutidas com os demais pesquisadores e bolsistas do NEPPOS/CEAM, vinculados ou não ao Projeto matriz já mencionado. Além disso, muitas informações foram obtidas por meio de participação em eventos científicos, principalmente os programados e realizados pelo NEPPOS/CEAM e pelo Grupo de Estudos POLITIZA/PPGPS/SER⁶.

A análise e interpretação das informações obtidas basearam-se nas abordagens qualitativa e quantitativa. Contudo, devido à natureza não linear do objeto e do método histórico-estrutural, contemplados pela pesquisa, foi priorizada a perspectiva qualitativa dialética que, segundo Minayo e Sanches (1993), “ao mesmo tempo, tenta conceber todas as etapas da investigação e da análise como partes do processo social analisado e como sua consciência crítica possível” (p.244).

⁶ Grupo de Estudo do Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social, do Instituto de Ciências Humanas, da Universidade de Brasília, liderado pela professora Potyara A. P. Pereira e registrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

O presente Marco Teórico da pesquisa está dividido em duas partes. Na primeira explicitam-se as principais categorias de análise adotadas neste estudo, com o objetivo de mostrar em que sentido tais categorias complexas e repletas de significados distintos foram usadas na pesquisa. A segunda parte consiste na problematização do objeto, no qual são apresentadas as principais discussões teóricas sobre o seu conteúdo significativo.

1.1. Explicitação das categorias de análise

1.1.1. Trabalho versus Assistência Social

O **trabalho** é uma categoria complexa e, nessa pesquisa, vem sendo compreendido a partir de suas múltiplas determinações. Giovanni Alves (2005) ressalta as dimensões dessa categoria indicando uma, primeira, como “ontológica”, isto é: o “trabalho como intercâmbio orgânico entre o homem e a natureza”, e categoria fundante do ser social, já que, com o trabalho, o ser humano transforma a natureza para retirar seus meios de subsistência - transformando-se ao mesmo tempo - o que o distingue dos outros animais. O trabalho é, portanto, uma categoria histórica, sendo esta a outra dimensão apresentada por Alves (2005). Trata-se, assim, o trabalho, de uma categoria histórico-concreta, constituída por múltiplas determinações, que adquire várias configurações no decorrer do processo histórico, de acordo com os tipos de propriedade, relações de produção e incremento das forças produtivas estabelecidas nas diferentes formações sociais (ALVES, 2005).

O trabalho também tem duplo caráter: *concreto*, relacionado à produção de valores de uso; e *abstrato* relacionado à produção de valores de troca. No sistema capitalista a categoria trabalho apresenta sua forma mais desenvolvida, que é a *abstrata*. Este tipo de trabalho (abstrato) nasce junto com o modo de produção capitalista que se baseia na lógica do mercado. Sob o domínio do capital, o mercado tende a se impor na

dinâmica social, influenciando as suas múltiplas relações; assim, a vida das pessoas cada vez mais é determinada pelos vários tipos de mercado. Para Alves,

o principal deles é o mercado de trabalho, tendo em vista que a identidade humana é dada pela sua posição estrutural na divisão social do trabalho. Ou seja, o mercado de trabalho passa a determinar as formas de subjetividade do homem moderno. (ALVES, 2005, p.121).

A **Assistência Social** é uma categoria que só recentemente vem sendo definida e é alvo constante de distorção conceitual e de preconceitos, que afetam a sua legitimidade. Segundo Pereira (1996), o adjetivo “social” que compõe o termo é carregado de conotação negativa que estigmatiza os profissionais que atuam na área da assistência social, bem como os usuários e provedores dos serviços assistenciais. Assim sendo, para definir o termo é necessário ir além de sua acepção geralmente relacionada à *atenção paliativa aos pobres* e compreender a contradição fundamental que a envolve, oriunda do modo de produção capitalista; pois é neste sistema que ocorre uma concorrência endêmica entre dois princípios: o da *rentabilidade econômica* vinculada à lógica de acumulação capitalista e o da atenção às necessidades sociais, que é guiado pela justiça social (PEREIRA, 1996).

Para Pereira (1996), no Brasil pós-Constituição Federal vigente, promulgada em 1988, a Assistência Social pode ser vista como produto de um processo de resistência ao modo de produção capitalista, que acarreta desigualdade social, assumindo, assim, a condição de direito de cidadania e de componente da Seguridade Social. A autora aponta ainda duas modalidades de Assistência Social, que são fundamentais à compreensão do uso dessa categoria neste estudo. A primeira é a *stricto sensu*, que “constitui a negação dos valores defendidos pelo princípio da atenção às necessidades sociais, já que nem sequer tem garantias legais e institucionais que criem barreiras ao domínio crescente da acumulação sobre a equidade” (PEREIRA, 1996, p. 40); ou seja, são ações assistencialistas, paliativas e setoriais, espécie de arranjo devido à falta de garantias legais, com o objetivo de atenuar os problemas oriundos da lógica de acumulação capitalista vinculada ao princípio da rentabilidade econômica. Já a segunda modalidade, a *lato sensu*, expressa efetivamente o caráter da Assistência Social como política pública, que deve concretizar direitos previstos nos diplomas legais.

Atualmente, a Assistência Social brasileira está definida na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) da seguinte forma:

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

O seu reconhecimento como uma política pública, componente da Seguridade Social, no artigo da LOAS acima citado, está de acordo com a análise que vem sendo feita nesse estudo. Contudo, como já foi ressaltado, a Assistência Social é uma categoria permeada de antagonismo, o que pode ser aferido na sua relação conflituosa com a categoria trabalho. Muitas análises disponíveis sobre a política social, a assistência social só tem razão de ser na ausência de trabalho; contudo, nem todo trabalho prescinde da assistência. O fato é que, para estes analistas o trabalho é nobre e a assistência ignóbil (PEREIRA, IDEM), que deve ser usada como um mal necessário. Mesmo na LOAS esta concepção está presente. A Assistência Social está direcionada a pessoas que não conseguem assegurar suas necessidades básicas pela via do trabalho ou da renda. Entretanto, devido à atual impossibilidade do Estado em garantir o direito ao trabalho, a política de Assistência Social vem se desenvolvendo por meio de ações que possuem características do modelo de assistência social *stricto sensu* aqui já definido (MOTA, 2009; PEREIRA, 1996).

Ainda sobre a relação entre Assistência Social e trabalho, a qual será melhor explicitada na segunda parte desse capítulo, é importante ressaltar que a origem da assistência social institucional é marcada por legislações contra a “vagabundagem”, nascendo daí, segundo Pereira, “a estreita relação entre assistência social e trabalho, que vai constituir um imperativo determinante no capitalismo” (PEREIRA, 2009a, p.62).

Boschetti (2001) também trata da relação de atração e tensão entre Assistência Social e trabalho. Segundo a autora, essa tensão ocorre porque as pessoas que tem o “dever” de trabalhar - ou os aptos ao trabalho, como Pereira (2009a) expõe ao tratar da lei dos pobres - se não conseguirem se inserir no mercado de trabalho, por mais que precisem da assistência não terão direito a ela. E a referida relação de atração ocorre, porque a falta de um faz com que o indivíduo solicite o outro, Ou seja, quando um individuo não consegue garantir o seu sustento mediante o trabalho para sobreviver, recorre a Assistência Social; e caso a política de Assistência Social não possibilite a sobrevivência fora do mercado de trabalho, as pessoas acabam se sujeitando a qualquer tipo de trabalho. Hoje a assistência vem assumindo nitidamente o papel de uma espécie

de passaporte para o trabalho remunerado. E, com isso, ela deixa de ser *passiva* para ser *ativa* segundo a ortodoxia neoliberal prevalecente.

1.1.2. Mercantilização versus Desmercadorização

A **mercantilização** da política social, ou remercantilização dos direitos sociais, vem sendo apreendido teoricamente como sendo o oposto do princípio da **desmercadorização**, tratado por Esping-Andersen, quando este se refere às políticas sociais de feição social-democrata. Esse princípio consiste na “possibilidade de a política social permitir aos cidadãos o atendimento de suas necessidades por uma questão de direito social, e não de mérito individual, vinculado ao trabalho” (PEREIRA, 2009a, p.191). Nas palavras de Esping-Andersen,

quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do status do indivíduo vis-à-vis ao mercado (ANDERSEN, 1991, p.17).

Mas, isso tem a ver com a instituição desses direitos. No período pré-capitalista a maioria das pessoas não dependia da venda da sua força de trabalho para sobreviver; todavia, com a universalização do mercado, essa condição mudou, tornando impossível a *reprodução social* fora desse mercado e forçando uma espécie de *mercadorização das pessoas*. Nos países que gozaram do “Welfare State”, e onde o princípio da desmercadorização norteava as políticas sociais, os serviços sociais foram compreendidos como um direito social e com a possibilidade de sobrevivência fora do mercado.

Já nas políticas sociais reestruturadas pelo neoliberalismo, nos anos recentes, esse princípio foi abandonado. Em seu lugar passou a prevalecer o princípio da mercantilização da política social, ou dos direitos sociais, mediante o qual o direito à proteção social incondicional deixou de ser central no atendimento das necessidades sociais. Tal fato deu lugar ao *mérito* individual vinculado ao trabalho que, segundo Pereira (2009a), o máximo que permite ser alcançada é a igualdade de oportunidade.

Para a referida autora, dois fatores estão no núcleo dessa inversão: o primeiro consiste na crença neoliberal de que os direitos sociais não são legítimos, pois dependem de condições materiais e financeiras para se realizarem, as quais são

atualmente escassas. E isso explica o predomínio dos direitos individuais, ancorados no mérito pessoal, em substituição ao critério da justiça distributiva. O segundo constitui um elemento central da ideologia liberal, que nega o papel do Estado como garantidor dos direitos sociais, o que pode ser demonstrado “pela expansão da política social compensatória e focalizada na pobreza extrema” (PEREIRA, 2009a).

Para Esping-Andersen, a simples presença da seguridade social, ou em suas próprias palavras, a previdência e assistência, não significa que essas políticas sociais sejam guiadas pelo princípio da desmercadorização - mesmo que elas sejam avançadas no sentido de garantia da segurança necessária contra os riscos advindos do processo de *mercadorização das pessoas*. Segundo o autor, que aproximadamente há vinte anos se dedica à análise da política social contemporânea, “quando os benefícios são poucos e associados a estigmas, o sistema de ajuda, força a todos, a não ser os mais desesperados, a participarem do mercado” (idem, 1991, p.17) - uma estratégia presente nas leis dos pobres do século XIX e nas políticas sociais ditas avançadas do século XXI.

1.1.3. Direito versus mérito

Para definir a categoria Direito inicialmente é importante tratar de dois aspectos que compõem o conceito: o direito *objetivo* e o direito *subjetivo*. O direito objetivo está relacionado à ordem jurídica vigente no Estado ou às normas e regras que são impostas aos indivíduos de forma geral para regular as relações sociais. Já o direito subjetivo está relacionado à capacidade dos indivíduos de lutar por seus direitos individuais. Um dos elementos que compõem o direito subjetivo é o sujeito de direitos que são todas as pessoas que possuem direitos e deveres.

Pisón (1998) apresenta uma classificação que divide os direitos em três gerações. Essa classificação está baseada na conquista cronológica desses direitos pela humanidade. A primeira geração de direitos envolve os direitos *civis*, conquistados no século XVIII, e os direitos *políticos*, que surgem no século XIX. Esses dois tipos de direitos estão vinculados à luta contra o Estado absolutista e a busca de liberdade e de participação; entretanto, esses direitos também constituem a base do *Estado liberal de direito*. Os direitos que compõem essa geração são: de liberdade individual, religiosa, de acesso à justiça, de expressão, de imprensa, de reunião, de propriedade, de participação política e de informação.

A segunda geração refere-se aos *direitos sociais* que surgiram no século XX na passagem do Estado Liberal para o Estado de Bem-estar (Social). O advento desses direitos ocorre devido à reivindicação e luta dos trabalhadores por uma sociedade mais igualitária e pelo fato de os direitos sociais e econômicos serem considerados fundamentais para o atendimento dessas reivindicações. Assim, diferentemente dos direitos civis e políticos, que têm como princípio a liberdade, os direitos sociais tem como princípio a igualdade.

Compõem os direitos sociais:

o direito ao trabalho, a seguridade social, a saúde, a educação, a benefícios públicos em caso de doentes, incapacidade, aposentadoria, viuvez (assistência social) e etc., que, por sua natureza, requerem do Estado obrigatoria atuação e garantia (PISÓN, 1998, P.72, tradução livre).

A terceira geração diz respeito aos direitos *difusos* que, para alguns autores, constituem uma espécie de expansão dos direitos sociais em decorrência da globalização e dos avanços tecnológicos, tais como: o direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente saudável, ao patrimônio cultural da humanidade (PISÓN, IDEM).

De acordo com PEREIRA (2009b), os direitos que se identificam com as políticas públicas, são os direitos sociais, posto que estas políticas têm como um de seus principais objetivos *materializar* direitos sociais. Para a autora, essa identificação ocorre porque os direitos sociais são pautados pelos princípios da equidade e justiça social e possibilita que a sociedade demande do Estado ações que possam transformar em realidade esses direitos sociais. Portanto, é desses direitos que este estudo trata, evidenciando que a identificação entre políticas públicas (principalmente as sociais) e os direitos sociais vem sendo modificada com o declínio do Estado de Bem-Estar e o fortalecimento das políticas sociais de cunho neoliberal. Daí o predomínio do mérito sobre o direito.

Para conceituar a categoria **mérito** é necessário abordar a meritocracia, uma ideologia fundada no mérito e que, segundo BARBOSA (2003), constitui um dos principais critérios de *hierarquização social*, presente em todos os campos do espaço público. Para a autora, a meritocracia, no nível ideológico é um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade deve ser consequência do mérito de

cada um. Ou seja, reconhecimento público da qualidade das realizações individuais (p.22).

Barbosa (2003) distingue a meritocracia em duas dimensões: uma, *negativa*, e outra *afirmativa*. A dimensão negativa permeia o debate político e organizacional e constitui um grupo de valores que se opõem ao privilégio hereditário e corporativo. No entanto, essa dimensão desconsidera os aspectos sociais; ou seja, a meritocracia, nesse sentido “não atribui importância a variáveis sociais como origem, posição social, econômica e poder político no momento em que estamos pleiteando ou competindo por uma posição ou direito” (p.22).

Já a dimensão afirmativa da meritocracia ocorre quando o desempenho dos indivíduos, talentos, habilidades e esforços, são usados como critério de organização social. Para a autora a questão dessa dimensão da meritocracia é a avaliação do desempenho; esse debate envolve elementos da filosofia política e do direito, bem como da justiça social, o que torna possível uma inversão de valores, pois,

Ao pleitear o governo, a gestão ou o reconhecimento público e formal da proeminência dos melhores, a meritocracia suscita paradoxos e dilemas que em muitos casos terminam por transformá-la de tradicional instrumento de luta contra a discriminação social em critério de discriminação social das sociedades modernas (BARBOSA, 2003, p.22).

O mérito, portanto, é uma categoria que pode ser compreendida e usada de diferentes formas. Um exemplo é o reconhecimento de um esforço ou habilidade que possibilita a um indivíduo ultrapassar um preconceito de raça ou gênero. Contudo, o mérito também é usado para legitimar a ideologia neoliberal. Esse fato se verifica quando, sem levar em conta condições materiais e humanas, o referido mérito postula que cada indivíduo deva satisfazer, por esforço próprio, suas necessidades sociais, mesmo que isso signifique: ficar sujeito a situações de exploração e de emprego precário, ou à margem da proteção social do Estado. Este é o viés da meritocracia que será abordada nesse estudo; ou seja, o mérito, entendido como instrumento de seletividade discriminadora e princípio que orienta as políticas sociais contemporâneas a entrar em confronto com o provimento legítimo de necessidades básicas ou com a garantia de direitos.

1.2. Problematização teórica do objeto

1.2.1 Pressupostos liberais clássicos e contemporâneos sobre a ação social do Estado relacionado à sociedade

Até o final da década de 1920 o Estado capitalista orientava-se pelos princípios do liberalismo. Amaral (2008) destaca que Locke foi pioneiro da concepção liberal de Estado e Sociedade, que retornou, em fins dos anos 1970, com a ofensiva neoliberal, apresentando duas direções centrais: a primeira colocou o indivíduo como figura principal na construção da sociabilidade e, a segunda, entendeu o Estado apenas como um mediador necessário para o convívio social.

Para Locke a sociabilidade é construída por meio da troca de mercadoria e a garantia de direitos pelo Estado. No estado de natureza os indivíduos são portadores de direitos naturais, dentre os quais, o mais importante, é o *direito à propriedade privada*. Todavia, segundo ele, a partir do momento em que os interesses individuais impedem a convivência social, o Estado surge para assegurar os direitos e garantir o processo de produção e reprodução social.

Entretanto, o principal mentor clássico do neoliberalismo não foi propriamente Locke, mas sim Adam Smith, acompanhado de David Ricardo. Smith foi responsável por introduzir a tese que fundamentou o Estado liberal de que “cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando colocado junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem estar coletivo” (BEHRING & BOSCHETTI 2008.p.56). E criticava o Estado intervencionista defendendo que a ação estatal deveria garantir o livre mercado.

Dessa forma, seria a “mão invisível” do mercado, e não o Estado, que regularia as relações econômicas e sociais. O Estado era entendido como um mal necessário, que só deveria intervir para assegurar os interesses do mercado e mediar o convívio social com a função de regular as relações sociais para preservar a propriedade privada e as livres forças mercantis.

Por essa perspectiva, no âmbito das políticas sociais, a intervenção estatal seria mínima. O Estado não investiria nessas políticas por acreditar-se que os subsídios sociais públicos fariam com que as pessoas perdessem o interesse pelo trabalho e pelo

empreendedorismo. E a miséria era entendida como algo natural e não produto das desigualdades geradas pelo sistema capitalista. Assim, de acordo com os pressupostos liberais o governo deveria apenas assegurar assistência mínima que não competisse com o pior salário.

Em 1929, com a crise geral de superprodução capitalista, que teve como marco a queda da bolsa de Nova York, começou-se a questionar sobre o papel do mercado como regulador das relações econômicas e sociais. Até então essa crise foi considerada a maior do sistema capitalista, porque a grande depressão que marcou esse momento gerou desemprego em massa devido à redução da produção. E, em consequência, o liberalismo perdeu sua legitimidade como ressalta Hobsbawm no trecho a seguir:

Em suma, por diversos motivos, os políticos, autoridades e mesmo muitos dos homens de negócio do ocidente do pós-guerra se achavam convencidos de que um retorno ao laissez-faire e ao livre mercado original estava fora de questão. Alguns objetivos políticos - pleno emprego, contenção do comunismo, modernização de economia atrasadas, ou em declínio, ou em ruínas – tinham absoluta prioridade e justificava a presença mais forte do governo (1995, p.267).

Com a derrocada do liberalismo na década de 1940, o capitalismo teve que reorganizar-se surgindo, assim, o Estado de Bem-Estar do segundo pós-guerra, “relacionado a demandas por maior igualdade e reconhecimento de direitos sociais e segurança econômica, concomitantemente com demandas do capital de ser manter reciclado e preservado” (PEREIRA, 2009 p.87). Um dos marcos orientadores desse Estado de Bem-Estar foi a doutrina keynesiana, isto é, do economista britânico John Maynard Keynes para quem o equilíbrio econômico dependia não de uma “mão invisível”, mas sim da decisiva participação do Estado na regulação econômica e social.

Keynes questionava os pressupostos liberais que balizavam o Estado e defendia como alternativa de saída da crise a intervenção deste com o objetivo de reativar a produção e garantir o consumo. O Estado, portanto, deveria intervir na economia com objetivo de garantir um alto nível de “demanda agregada” por meio de medidas macroeconômicas, “que incluíam o aumento da quantidade da moeda, a repartição de rendas e o investimento público suplementar” (PEREIRA, 2009, p.91).

Essa intervenção estatal fundou-se no pleno emprego, pois as medidas propostas, como saída da crise, deveriam ser financiadas por gastos deficitários (contração de empréstimos e emissão de moeda). As políticas keynesianas foram implementadas

como solução à grande depressão, combinada com mudanças intensas no mundo da produção introduzida pelo fordismo⁷, que havia se espalhado pelo mundo no pós-guerra.

Contudo, o crescimento econômico gerado por meio do keynesianismo-fordismo só foi possível devido ao “Consenso do Pós Guerra” ou “Acordo entre Capital e Trabalho pós Segunda Guerra Mundial”, que permitiu certa aliança entre as classes, possibilitando a aprovação de legislações sociais que garantiam direitos sociais. Entre as legislações sociais aprovadas nesse período, sem dúvida o relatório Beveridge, fundamentado nos pressupostos keynesianos, e que propunha mudanças no sistema de proteção social na Grã-Bretanha, teve grande importância na configuração das políticas sociais, em especial da Seguridade Social.

O termo Seguridade Social foi usado primeiro nos Estados Unidos (1935) e, com o Plano Beveridge (1942), durante a segunda guerra, tornou-se popular. O referido Plano tinha como princípio “a ideia de que a seguridade social quando completamente desenvolvida, poderia proporcionar segurança nos rendimentos, combater a miséria, a doença, a ignorância a imundície e a preguiça” (SALVADOR, 2009, p.74) - os cinco gigantes identificados por Beveridge.

Para Pereira (2009a), o Plano Beveridge constituiu também um marco orientador do Estado de Bem-estar, junto com a doutrina keynesiana e a teoria da cidadania de T.H.Marshall⁸. No entanto, a autora considera que esse Plano contém pontos positivos e negativos. Entre os pontos positivos destaca a inovação do sistema Seguridade Social, instituída a partir do final da segunda guerra mundial, ao ancorar as políticas sociais no direito, como: *auxílio-doença e desemprego; viuvez e funeral; e criação de uma normativa nacional sobre assistência*. E, entre os pontos negativos aponta o

⁷ “Entendemos o fordismo (...) a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se ao longo deste século [século XX], cujos elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; do controle de tempos e movimentos pelo cronometro taylorista e da produção em série; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas; e pela constituição/consolidação do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões. Menos do que um modelo de organização societal, que abrangeria igualmente esferas ampliadas da sociedade, compreendemos o fordismo como o processo de trabalho que, junto com o taylorismo, predominou na grande indústria capitalista ao longo deste século” (ANTUNES, 2000, p. 25).

⁸ A teoria da cidadania de T.H.Marshall conferiu fundamentação acadêmica às políticas sociais keynesianas e beveridgianas. Segundo Marshall, a cidadania é composta de três conjuntos de direitos: *civis*, necessários às liberdades individuais como, por exemplo, as leis; *políticos*, que “consistem no direito de participar do exercício do poder político” e o direito de votar e ser votado; e os *sociais*, que vão desde a garantia de um mínimo de bem-estar à garantia de participação da herança social, o direito ao trabalho e a educação. (PEREIRA, 2009, p.96).

estabelecimento de um mínimo como padrão de sobrevivência, que estava baseado no princípio da contribuição e uniformidade dos benefícios. Esse padrão mínimo de sobrevivência segue os pressupostos liberais de que governo deveria assegurar uma provisão mínima, que funcionaria como estímulo ao trabalho e à auto-sustentação. Além disso, Pereira ressalta “intenções subjacentes aos arranjos de proteção voltados para a família, visando mantê-la unida, sob o comando do homem, que teria a sua força de trabalho reproduzida com a colaboração doméstica gratuita da mulher” (PEREIRA, 2009a, p.94).

Esse período, que durou de 1945-1975, ficou conhecido como “Era de Ouro” da política social marcado por forte expansão econômica com altas taxas de produtividade, lucro e políticas sociais universais. Os países que implementaram políticas sociais keynesianas foram denominados por alguns autores de Estado de Bem-Estar. Segundo Stein (2005), o Estado de Bem Estar “é definido como aquele que assegura aos cidadãos condições mínimas de bem-estar, ou aquele que proporciona serviços públicos, tais como, educação, renda em caso de necessidade ou outras prestações de serviços sociais” (STEIN, 2005. P.46).

Para Pierson (1991), a origem do Estado de Bem-Estar é anterior a segunda guerra mundial. No entanto, o referido autor reconhece o seu fortalecimento após o segundo pós-guerra, destacando três fatores que passaram a caracterizá-lo: a introdução de seguros sociais, a extensão da cidadania, a desfocalização do bem-estar da pobreza extrema e o crescimento do gasto social, fatores estes que podem ser observados até o declínio da “Era de Ouro” desse Estado, em meados da década de 1970.

No período de transição das décadas de 1970 para a de 1980, o keynesianismo entrou em declínio, submerso por uma crise recessiva. Com a crise do Estado de Bem-Estar Social de estilo keynesiano/fordista, o fracasso de um modelo que tinha como principal objetivo conciliar acumulação de capital e direitos sociais, até então considerado uma alternativa a ordem do capital, tornou-se um limite a sua reprodução. Entre os fatores que detonaram a crise é possível destacar o colapso do sistema financeiro mundial (desvinculação do dólar ao ouro) e o choque do petróleo (ocasionado pela elevação dos preços) (NETTO, 1995).

Verifica-se, portanto, que quando o Estado de Bem-Estar Social estava no seu auge, os pressupostos neoliberais foram deixados de lado; mas, com a crise, esses pressupostos voltaram ao cenário econômico e político, como alternativa à crise fiscal e

inflacionária, enfraquecendo o Estado de Bem Estar no final da década de 1970. A resposta do capital ao esgotamento do keynesianismo se deu por meio da reestruturação produtiva - o taylorismo-fordismo foi substituído pelo toyotismo⁹. “Tal resposta, por sua vez, tem a particularidade de amplificar as contradições e ambigüidades do mundo do capital no sentido da barbarização da vida social” (BEHRING, 2009, p.187).

Como já mencionado, o neoliberalismo consiste no retorno dos pressupostos liberais clássicos que defendem o mercado como mediador societal e um Estado mínimo, como destaca Netto no trecho a seguir: “em resumidas contas, a proposta neoliberal centra-se na inteira despolitização das relações sociais: qualquer regulação política do mercado (via Estado, via outras instituições) é rechaçada de princípio” (1995,p.80). A ideologia neoliberal sustenta, além disso, a idéia de um “Estado mínimo” no que tange a garantia de direitos sociais e a intervenção estatal é demandada no sentido de defender os interesses do capital; ou seja, tem-se um Estado máximo para o capital e mínimo na garantia da proteção social.

Friedrich Hayek, considerado pai do neoliberalismo, defendia que até era possível garantir a todos um mínimo, como um dever moral, no que tange a habitação, alimentação e vestuário, que seria suficiente apenas para conservar a saúde e a capacidade para o trabalho. Contudo, esse mínimo não poderia ir além da garantia de sobrevivência, focalizado nas pessoas incapazes de trabalhar; não deveria ter caráter de direito, como as políticas sociais de cunho social-democrata; e não poderia configurar um sistema de proteção social (HAYEK, 1990; PEREIRA, 2007).

Efetivamente, nos anos 1980 teve-se uma crise do capitalismo, caracterizada por problemas fiscais que resultaram em déficits e dívidas crescentes gerando circunstâncias favoráveis à falência das finanças públicas. Desde então, a intervenção estatal com vista à garantia de direitos sociais vem sendo questionada e usada como pretexto; e, “sob o rotulo de reformas (s), o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contra-reforma(s), destinado à supressão ou redução de direitos

⁹ “o Toyotismo como via japonesa de expansão e consolidação do capitalismo monopolista industrial, é uma forma de organização do trabalho que nasce na Toyota, no Japão pós-45 e que, muito rapidamente, se propaga para as grandes companhias daquele país. Ele se diferencia do Fordismo basicamente nos seguintes aspectos: é uma produção muito vinculada a demanda; fundamenta-se no trabalho operário em equipe, com multivariabilidade de funções, rompendo com o caráter parcelar típico do Fordismo; a produção se estrutura num processo de produção flexível, que permite ao operário operar simultaneamente várias máquinas; tem como princípio o just in time, o melhor aproveitamento do tempo de produção; funciona segundo o sistema de kanban, placas ou senhas de comando para reposição de peças e de estoque; as empresas do complexo produtivo Toyotismo, inclusive as terceirizadas, têm uma estrutura horizontalizada ao contrário da verticalidade fordista” (ANTUNES, 2001, p. 54).

e garantias sociais” (BRAZ;NETTO, 2008, P.227). Contudo, nesta pesquisa se admite que, mais do que reformas contrárias, ou contra-reformas, houve o desmantelamento dos direitos sociais.

Na medida em que a ideologia neoliberal se contrapôs ao Estado de Bem-Estar, responsabilizando a sociedade pela assistência aos pobres e ressaltando que os indivíduos devem receber de acordo com seus próprios esforços e capacidades, legitimou o desempenho, ou mérito recebido por este, como critério de ordenação das sociedades modernas (BARBOSA, 2003). Para Barbosa, o neoliberalismo, além de questionar os princípios do Estado de Bem-estar, questionou a concepção de homem gerado por esse Estado que, segundo os neoliberais, era caracterizado por ser paternalista e impedir que os indivíduos por ele protegidos buscassem solução para seus problemas no mercado. Daí a diferença desse tipo de homem daquele guiado pelos princípios meritocráticos e requerido pelos neoliberais, que é caracterizado por ser “autônomo, competitivo, empreendedor, criativo, esforçado, tendo o trabalho como valor central de sua existência, o *self-made man* por excelência do credo norte-americano” (BARBOSA, 2003.p.26).

Dentre as implicações das políticas neoliberais tem-se o aumento da pobreza (parte da população mundial vive em situação de pobreza com menos de US\$ 2 por dia), o aprofundamento das desigualdades sociais e as restrições de direitos sociais conquistados. É importante ressaltar as profundas transformações no mundo do trabalho, que trouxeram o desemprego em massa e a precarização das relações sociais, cuja vigência coloca-se bem longe da idéia de pleno emprego, do direito ao trabalho e da proteção social antes existente no Estado de Bem-Estar.

Sobre essa questão, Cabrero (apud PEREIRA, 2009) ressalta que o conflito entre os interesses do capitalismo e os objetivos do Estado de Bem-Estar, resultou em meados da década de 1990, em uma articulação desigual entre o *universalismo protetor*, formas crescentes de *particularismo social* e contínua *mercantilização da política social*, o que induziu uma série de transformações no âmbito das políticas sociais.

O universalismo atualmente é caracterizado por ser segmentado, direcionado para parcelas da sociedade, “como uma extensa cobertura de programas compensatórios ou de alívio da pobreza” (p.194). Os governos vêm ampliando a oferta de programas sociais de caráter emergencial como uma alternativa ao desmantelamento de um sistema de proteção social baseado na segurança social. Para Cabrero, a legitimidade desse tipo

de universalismo, leva à naturalização das condições precárias de trabalho e do desemprego, como pode ser visto no trecho a seguir:

Segundo Cabrero, é este tipo de universalidade que tem prevalecido e exercido efeitos disciplinadores sobre as demandas sociais. Sua legitimidade tem tido o poder de fazer com que as novas gerações de trabalhadores vejam como *natural* a precariedade e a instabilidade do emprego, assim como a ‘decrésciente intensidade protetora e a crença de que a incorporação no mercado de trabalho exige longos períodos de espera’ (CABRERO apud PEREIRA, 2009a, P.194).

O particularismo social ou categorial é compreendido como o “conjunto de estratégias e práticas concebidas e programadas para atender diferenciadamente demandas e necessidades de grupos que exigem o reconhecimento público das particularidades que os distinguem de outros coletivos sociais” (PEREIRA, 2009, p.196). Tal conjunto estratégico apresenta duas principais tendências: a primeira, adjacente ao respeito à diferença, visa à igualdade racial, de gênero, de etnia, demandando um sistema de proteção descentralizada e especializado. Essa demanda vem sendo atendida pelo Estado com o apoio de redes sociais, como, por exemplo, as organizações não-governamentais, famílias, movimentos sociais, entre outros. Essa relação entre o público e o privado acarreta precarização da gestão pública das políticas sociais, em prol de organização privada, ou algumas ditas públicas; e, embutida nessa questão, tem-se uma tentativa de desresponsabilização do Estado em relação ao trato da demandas e necessidades sociais dirigidas a ele.

A segunda tendência, ao mesmo tempo em que fortalece a igualdade ao considerar as diferenças - contrapondo-se ao particularismo individualista (“avesso ao privilegiamento das necessidades sociais no marco dos direito de cidadania”) (p.197) e às práticas voluntaristas que tendem ao clientelismo – contribui para a segmentação das políticas sociais, como ressalta PEREIRA (2009) no trecho abaixo.

Entretanto, não se deve esquecer o fato de que se, por um lado, esse particularismo “enriquece o campo da igualdade” (CABRERO, p.514), ao contemplar diferenças legítimas, por outro, contribui para “segmentação da política social”, dada a distinta capacidade de organização, mobilização, vocalização e poder de pressão dos grupos particulares (PEREIRA, 2009, p.197).

Quanto à mercantilização da política social, Cabrero segue a definição de Esping-Andersen, apresentada na primeira parte deste capítulo, a qual consiste no abandono dos

direitos sociais como princípio norteador das políticas sociais em prol do mérito no processo de reestruturação das políticas sociais, a partir da ofensiva neoliberal.

Foi com a reestruturação neoliberal das políticas sociais que os programas de transferência de renda se ampliaram na Europa, devido às transformações no processo produtivo e ao desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social, e se estenderam por quase todo mundo, incluindo a América Latina e o Brasil. Dessa forma, ocorreu a partir dos anos 1980, a substituição de políticas sociais destinadas a universalizar a proteção social por políticas seletivas e focalizadas centradas na distribuição de renda. Segundo Stein (2005), o embasamento teórico e ideológico que fundamentou a introdução da renda mínima, foi liberal, segundo o qual o Estado deverá assumir um papel mínimo de alívio da pobreza. Sendo assim, a renda garantida constitui uma política paliativa, não possibilitando perspectiva emancipatória.

No Brasil a Constituição de 1988 é considerada um marco no âmbito dos direitos sociais. Esta Constituição estabeleceu modificações significativas no Sistema de Seguridade Social, as quais passaram a se nortear pelos princípios da universalidade, uniformidade, seletividade, diversidade das bases de financiamento e caráter democrático e descentralizado (BOSCHETTI. 2007). Contudo, esses princípios não foram, de fato, obedecidos, devido ao prevalecimento das diretrizes neoliberais determinadas pelo Consenso de Washington¹⁰, que foram colocadas em prática no governo Collor, a partir de 1990.

Como uma estratégia de enfrentamento da pobreza, nota-se, no Brasil, desde a década de 1970, iniciativas governamentais de transferência de renda para idosos e portadores de deficiência. O debate acerca das rendas mínimas no país teve início nesse período e, a partir daí, a defesa da política de transferência de renda ganhou força. Com

¹⁰ Foi um encontro ocorrido em novembro de 1989, nos Estados Unidos, organizado pelo Institute for International Economics, que reuniu representantes do governo estadunidense, do Banco mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e economistas latino-americanos. O encontro, que foi denominado de "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", teve como objetivo avaliar as reformas econômicas preconizadas que já estavam sendo realizadas em alguns países da América Latina. Consistiu, portanto, de uma ratificação da proposta neoliberal que vinha sendo recomendada pelos organismos internacionais. O "Consenso de Washington" implicou transformações do mercado, do Estado e das políticas sociais. As conclusões do encontro constituíram o receituário neoliberal que deveria ser aplicado em toda América latina, entre as quais a focalização dos gastos públicos, liberalização financeira e a privatização (BATISTA, 1995; MERRIEN, 2007).

as primeiras experiências de programas de transferência de renda na década de 1990, esse tipo de política ganhou visibilidade nacional e entrou, de forma privilegiada, na agenda das políticas públicas.

Atualmente, a maior parte dos recursos da Assistência Social – uma das políticas do atual Sistema de Seguridade Social brasileira, ao lado da Saúde e da Previdência Social - é destinada à transferência de renda. A quantidade de recursos destinados aos serviços sociassistenciais é muito menor do que os destinados à distribuição de recursos monetários aos pobres. A transferência de renda mínima constitui a principal estratégia das políticas sociais, de cunho neoliberal, adotadas pelo governo brasileiro, o que contribuiu para a quebra do princípio da universalidade, previsto na Constituição Federal vigente tornando as políticas sociais residuais. Assim sendo, “a renda mínima não pode ter um teto alto, para não desestimular o trabalho; ou seja, há uma perversa reedição da ética do trabalho, num mundo sem trabalho para todos” (BEHRING, 2006, p.14). E isso deixa claro que os programas de transferência de renda no Brasil estão bem longe do princípio da desmercadorização, além de serem residuais e forçarem a todos a ingressarem no mercado de trabalho.

1.2.2. Relação entre Trabalho, Proteção e Transferência de Renda

Segundo Pereira (2007), a proteção social é um conceito amplo que envolve a seguridade social, sistema contra riscos que afetam as condições de vida dos cidadãos, e as políticas sociais que “visam concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos”(p.16). Sendo assim, a proteção social é oposta à *tutela* e não pode estar sujeita a arbitrariedades.

Os sistemas de **proteção social** não constituem respostas espontâneas e mecânicas às necessidades sociais, mas essas respostas sociais determinam a natureza dos sistemas de proteção social, que podem ser guiados por princípios antagônicos, dentre os quais ressaltam: o universalismo contra particularismos; consolidação de direitos sociais contra restrição da noção de direitos sociais e mercantilização *versus* desmercantilização (SILVA;YASBEK e GIOVANNI, 2008). Os sistemas de proteção social e a categoria trabalho estão estreitamente vinculados porque na sociedade capitalista as pessoas necessitam vender a sua força de trabalho para garantir a sua

sobrevivência; portanto, a inserção no mercado de trabalho é parte constitutiva da identidade humana.

A relação entre trabalho e proteção social é antiga; provém das antigas Leis dos Pobres¹¹ (Poor Laws). Essas legislações surgiram em um período de extremo pauperismo e da impossibilidade da “caridade crista” em sobrepujar conflitos resultantes das transformações sociais, no rastro da transição do feudalismo para o capitalismo. Tais legislações caracterizavam-se pela indução compulsória dos pobres ao trabalho e pela categorização dos pobres como merecedores (aqueles que não tinham condições físicas para trabalhar) e não merecedores (os capazes de trabalhar).

Contudo, em 1795, o *Sistema Speenhamland* ou “sistemas de abonos” rompeu com a característica das leis dos pobres que lhes antecederam. Em um encontro na aldeia inglesa de Speenhamland, os juizes de Berkshire resolveram conceder abonos, de acordo com uma tabela baseada no preço do pão, garantindo, assim, aos trabalhadores, uma renda mínima independente do trabalho. Esta pode ser caracterizada como a primeira iniciativa de transferência de renda, como já foi dito, rompendo com os pressupostos das outras Leis dos Pobres, ao garantir ao trabalhador o direito à proteção social pública. Segundo Polanyi (2000), esta lei “introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era do que o direito de viver e, até ser abolida em 1934, impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado competitivo” (p.100). Dessa forma, a Speenhamland gerou alguns entraves à reprodução do livre mercado, e foi reformada, em 1834, por meio da *Poor Law Amendment Act*, que estabeleceu a política social liberal.

Como já dito, foi dessas legislações que puniam os pobres, considerados “vagabundos”, que nasceu a assistência social institucionalizada. E, nesse período, é possível destacar, ainda, as *Poor-houses* (Casas dos pobres) e as *Workhouses*, locais onde os pobres eram albergados em condições precárias e obrigados a trabalhar para se auto-sustentar, além de ficarem sujeitos a surras e mutilações (PEREIRA, 2009a). Boschetti destaca, por seu turno, características da assistência social que atravessaram *séculos e fronteiras*. Segundo esta autora, historicamente dois critérios foram estabelecidos para seleção dos assistidos: o pertencimento comunitário e a inaptidão

¹¹ “As leis dos pobres (Poor Laws) formavam um conjunto de regulações pré-capitalistas que se aplicava às pessoas situadas à margem do trabalho, como idosos, inválidos, órfãos, crianças carentes, desocupados voluntários e involuntários, etc. Contudo, a despeito de, na aparência, esse conjunto de regulações se identificar com a pobreza, era no trabalho que ele se referenciava” (PEREIRA, 2007, p.103).

para o trabalho. Esses critérios são elementos estruturais que podem definir a amplitude da assistência social como um direito, uma vez que “quanto mais se conjuga assistência e trabalho, sem cristalizá-los como direitos para populações clivadas pela aptidão ou inaptidão ao trabalho, maior será as possibilidades de acesso” (BOSCHETTI, 2001, p.52).

Com a primazia dos pressupostos liberais, ganhou destaque o estímulo aos direitos individuais contra os sociais, tendo como princípio o mérito no lugar da “justiça distributiva”. Malthus um teórico liberal de grande influência defende que: “há um direito que geralmente se pensa que o homem possui e que estou convicto de que ele não possui nem pode possuir: o direito de subsistência, quando seu trabalho não pode prover” (apud BEHRING, 2006, p.6). Esse pensamento, junto com a ética do trabalho, torna-se largamente hegemônica no processo de consolidação da sociedade burguesa, que “se trata de uma sociedade fundada no mérito de cada um em potenciar suas capacidades supostamente naturais” (IDEM).

Foi, portanto, em um contexto de transformações estruturais e conjunturais que se tornou possível observar mudanças no perfil do Estado, o qual deixou de desempenhar, como dever de cidadania, o papel de *garante* de direitos sociais, assumindo caráter anti-social. Desde então, segundo Pereira (2009c), ocorreu a “passagem de um Estado onde o bem-estar social era associado a direitos devidos, para outro onde as políticas sociais estão condicionadas ao **mérito** ou ao exercício do trabalho como imposição” (PEREIRA, 2009c, P.228). Esse processo é também designado como passagem do *welfare* (bem-estar como direito) para o *workfare* no qual as estratégias de proteção social constituem-se em “atendimentos sociais em troca de qualquer trabalho, de sacrifícios ou expiação de culpas” (IDEM, IBIDEM).

Por conseguinte, pode-se afirmar que o princípio do **mérito**, vinculado ao trabalho, é próprio das políticas sociais fundamentadas nos pressupostos liberais, que se caracterizam como uma estratégia de proteção que remonta as “antigas leis dos pobres”; e que constituem, ainda nos dias atuais, um princípio que norteia os sistemas de proteção social à margem dos direitos. Prevaecem, assim, políticas sociais fundadas no individualismo, em que cada pessoa tem “direito” àquilo que merece. Nessa perspectiva *meritocrática* tem-se uma categorização do “desempregado como um mau pobre, como miserável assistido que vive às expensas dos que trabalham” (CASTEL, 2009) -

conotação negativa para aquelas pessoas pobres, que não trabalham e sobrevivem com algum benefício social.

Com efeito, com a desestruturação do mundo do trabalho a relação trabalho/proteção social também se modificou; as transformações ocorridas, em meados década de 1970 decorrentes da crise capitalista de então, abrangeu os sistemas de proteção social, ocorrendo à inserção da lógica do mercado nas políticas sociais. A esse respeito Castel afirma que “se assiste atualmente a uma remercatilização do trabalho sendo um dos seus efeitos principais uma remercatilização das proteções” (CASTEL, 2009, p.2). O trabalho e a proteção estão tomados por uma lógica comercial conduzida pela dinâmica do capitalismo em economias globalizadas. As políticas sociais estão cada vez mais próximas da lógica do mercado, distanciadas da lógica dos direitos sociais, cujos principais estratégias são focadas na monetarização, ou repasse de dinheiro para um determinado grupo. Para o autor “a proteção social deveria permanecer inscrita na lógica dos direitos e não da simples transação comercial do tipo toma-lá-dá-cá” (idem, 2009, p.4).

Este mesmo processo pode ser observado nos programas de transferência de renda, que tem sua origem no Sistema Speenhamland no XVI. Contudo, somente na década 1970 sob a égide do neoliberalismo ocorreu o aumento das proteções sociais baseadas nessa lógica. A *Speenhamland* (XVI) mostrou-se diferente dos programas de transferência de renda contemporâneos, porque possibilitou que as pessoas assistidas (trabalhadores), tivessem percepção diferente da assistência social, ou seja, não como degradação e nem como esmolas estigmatizadoras por serem vistas como *merecedoras por destituição*. Mas, ao contrário, entendiam o benefício como algo legítimo, o que tem sido rejeitado pela ideologia liberal desde a *Poor Law Amendment Act*, como destaca Pereira no trecho a seguir:

O assalto intelectual mais sofisticado contra a política social só ocorreu a partir dos obstáculos que a *Speenhamland* impôs às forças livres do mercado de trabalho requerido pelo irreversível sistema industrial. Por isso, a geração de trabalhadores, de desempregados e de pessoas incapazes para trabalhar, naquela época, não via na assistência pública externa uma degradação e nem se sentia estigmatizada por merecê-las. É como se já estivesse embutido na consciência das massas daquela época a idéia de direito à assistência, fato que vai ser veemente negado e desqualificado pela proposta de emenda da *Speenhamland Law*, nos anos de 1830 (PEREIRA, 2009a, p.69).

A instituição dos mínimos sociais pelo Estado brasileiro ocorreu em 1934 com a introdução do salário mínimo, que tinha como objetivo a garantia das condições vida. Já na década de 1990 a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) passou a ter a garantia do mínimo social como parâmetro. O debate no Brasil acerca dos programas de transferência teve início na década de 1990, com a criação de Programa em alguns municípios brasileiros: em Campinas-SP o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima e no Distrito Federal o programa Bolsa Escola.

Atualmente são considerados como programas de transferência de renda no Brasil: o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), a Previdência Rural e o Bolsa Família, que, em 2004, unificou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola - o Programa Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, o Cartão Alimentação e, posteriormente, o PETI¹². Nesta pesquisa, porém, foram definidos como **unidade de análise** apenas a previdência rural e o Bolsa Família, que, apesar de serem caracterizados como programas de transferência de renda, são muito distintos. São esses programas que constituirão objeto de reflexão do segundo capítulo, a seguir.

¹² O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) é um programa de transferência de renda que visa combater o trabalho infantil. Seu público alvo são às famílias com crianças em situação de trabalho infantil que tenham menos de 16 anos de idade, com exceção de quando o trabalho é executado na condição de aprendiz, a partir de 14 anos. Para acessar o benefício o Programa estabelece que as famílias retirem as crianças da situação de trabalho, garantindo sua participação em atividades socioeducativas que são promovidas pelo programa. O PETI é integrado ao Bolsa Família, contudo mantém suas especificidades. As famílias que participam do PETI e atendem aos critérios de elegibilidade do Bolsa Família recebem a transferência monetária do Bolsa famílias. Já famílias que não atendem os critérios do Bolsa Família, tem acesso a transferência monetária por meio do PETI (MDS).

CAPÍTULO 2

BOLSA FAMÍLIA E PREVIDÊNCIA RURAL

Neste capítulo serão abordadas as unidades de análise da pesquisa - os Programas Bolsa Família (PBF) e Previdência Rural (PR). Serão apresentados os seus antecedentes e definições, abrangendo os critérios de elegibilidade para o acesso a ambos os Programas e o perfil dos seus respectivos públicos-alvo. O objetivo do capítulo é apresentar um panorama do PBF e do PR acompanhado de dados atuais da amplitude e significância dos mesmos no sistema de proteção social brasileiro, bem como da avaliação de sua legitimidade perante a opinião pública, em decorrência de suas vinculações institucionais diferenciadas.

A escolha do PBF e PR como unidade de análise da pesquisa se deu devido ao fato de o Bolsa Família ser o principal programa de transferência de renda aos pobres, no Brasil, e considerado modelo para outros países que também optaram pelo processo de monetarização das políticas sociais. Já Previdência Rural é um programa que praticamente universalizou a proteção social aos trabalhadores na área rural a partir do rompimento com lógica clientelista que marcava o programa antecessor de Assistência Rural (PRORURAL), gerido pelo Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Apesar de ser um subsistema da política de previdência social brasileira, o PR é visto como uma prática assistencial de transferência de renda, ainda que no seu desenho esteja prevista a contribuição previdenciária, que é diferente da contribuição para o regime geral da previdência, como será mostrado mais adiante.

Os dois Programas são distintos, inclusive nos princípios que os norteiam. A Previdência Rural é um programa guiado pelo princípio da universalidade e, portanto, diferente do Bolsa Família, que é focalizado na pobreza extrema. O PBF pode ser considerado um exemplo de monetarização da política social distributiva¹³, enquanto que a PR se aproxima do princípio da desmercadorização e redistribuição social como poderá ser observado na descrição a seguir dos referidos Programas.

¹³ Trata-se daquela política que distribui benefícios e serviços sem retirar recursos de segmentos sociais economicamente mais abastados para outros segmentos menos abastados, ao contrário das políticas redistributivas, que geralmente tiram recursos de quem tem para dar a quem não tem.

2.1. Programa Bolsa Família

A apresentação, em 1991, do Projeto de Lei do então Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, que propunha um programa nacional de garantia de renda mínima é considerado um marco no debate e na constituição da política de transferência de renda no Brasil. Contudo, no mesmo ano, o professor José Marcio Camargo ampliou as propostas de Suplicy ao defender um programa de garantia de renda mínima articulado à educação, no que foi atendido. Assim, diferente da proposta inicial, esta era centrada na família, e não no indivíduo, e condicionava o acesso ao benefício à frequência escolar das crianças e adolescentes da unidade familiar contemplada. Com isso, pretendia-se, em curto prazo, reduzir a pobreza por meio da transferência de renda; e, em longo prazo, evitar a reprodução intergeracional da pobreza por meio da educação (AGATTE, 2010; STEIN, 2005; SILVA et al. 2007).

Silva et al. (2007) destaca que, no Brasil contemporâneo, são identificadas duas orientações de transferência de renda, que fundamentam o debate e os programas criados. A primeira entende a transferência de renda como programas compensatórios residuais, fundamentados nos pressupostos liberais/neoliberais, que priorizam interesses do mercado baseados na concepção de que o desemprego e a exclusão sociais são inevitáveis. Em vista disso, objetiva abrandar as implicações da pobreza e da desigualdade social privilegiando a pobreza extrema com o propósito de não desestimular o trabalho. E, nesse caso, o impacto do programa consistiria na “reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada linha de pobreza” (SILVA et al. 2007, p.43).

A segunda orientação encara a transferência de renda como programa de redistribuição de renda, orientado por critérios da cidadania universal, objetivando a autonomia do cidadão e sendo direcionada à garantia de uma vida digna, tendo a inclusão social como impacto desejado. Ao tratar dessas duas vertentes e dos paradigmas que envolvem as políticas sociais (universal *versus* focalização; incondicional *versus* condicional), Agatte (2010) indica que o debate não está cristalizado em uma das posições, mas que “[...] esse processo é dinâmico e tem potencialidades para assumir um ou outro lado, dependendo da correlação de forças que se estabeleça entre estado e sociedade” (p.47).

Em 1995 foram implementados os primeiros programas de transferência de renda, já citados - o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas-SP e o Programa Bolsa Escola, no Distrito Federal - que se tornaram modelos de outros programas implantados no país e que, segundo Silva et al (2007), tem como característica a articulação de uma medida compensatória com uma política de alcance estrutural. Segundo Stein (2005), essas experiências ganharam visibilidade em âmbito nacional concomitantemente com a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Benefício de Prestação Continuada ¹⁴ (BPC), o que acabou por pressionar o governo federal a adotar a proposta de programas de garantia de renda mínima (PGRM). Mediante a aprovação de uma legislação, em 1997, o governo federal foi autorizado o repassar recursos para custear 50% dos programas de renda mínima (PGRM) ligados a ações sócio-educativas que fossem implantados nos municípios (AGATTE, 2010; STEIN, 2005).

Por responsabilizar mais o município, o PGRM foi modificado dando início, segundo STEIN (2005), a “era das bolsas”. Em 2001 foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, no governo de Fernando Henrique Cardoso, depois o bolsa alimentação, auxílio gás, entre outras bolsas; e, em 2003, no governo de Luis Inácio (Lula) da Silva, foi criado o Bolsa Família, um programa que, como já mencionado, unificou o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. Para SILVA et al (2007), esse período foi marcado por mudanças no sentido da construção de uma política de transferência de renda em âmbito nacional.

O Bolsa Família, com base no número de beneficiários, é o maior programa de transferência de renda do mundo; foi criado pela lei nº10.836, de 2004, e volta-se para famílias¹⁵ com renda per capita de até 140,00 reais. Tem como objetivo enfrentar a fome e a miséria e promover a emancipação das famílias pobres. Além disso, é caracterizado por apresentar contrapartidas relacionadas à educação e à saúde. Integra o

¹⁴ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um programa de transferência de renda assegurado na Constituição Federal de 1988. É constituído de um salário mínimo mensal. Tem direito ao BP, idosos com mais de sessenta e cinco anos e deficientes considerados incapazes para a vida independente e para o trabalho, sem condições (ambos os grupos) pessoais e familiares de auto-sustentação. Para acessá-lo é necessário ter uma renda per capita familiar inferior a um quarto do salário mínimo.

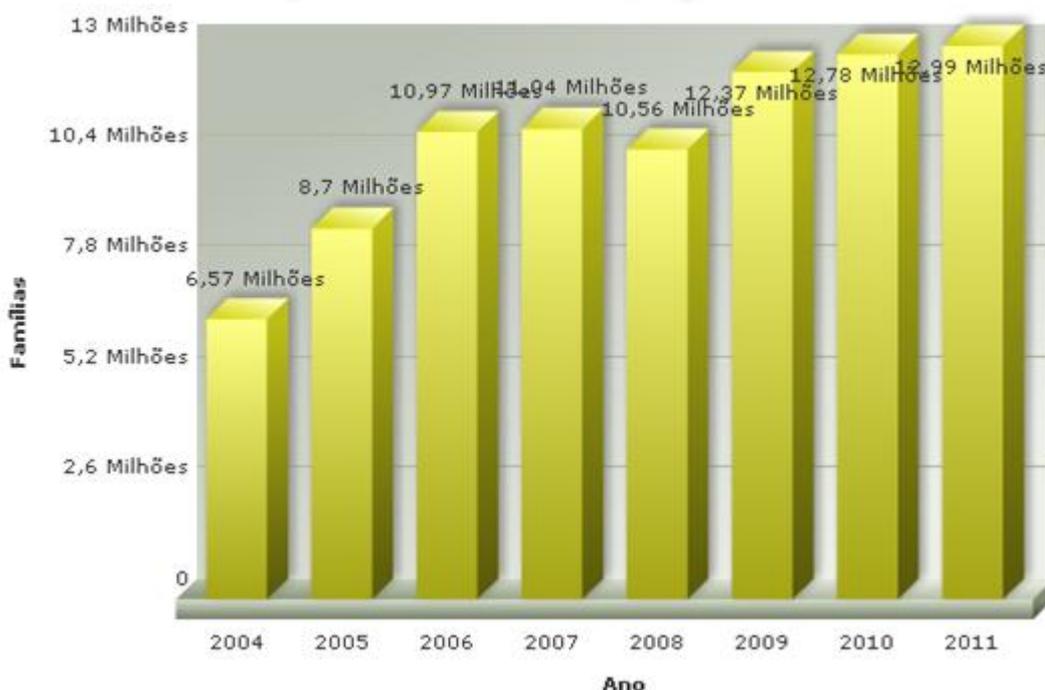
¹⁵ No Programa, conforme a lei que o criou, a família é entendida como: “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (lei nº10.836 de 2004, Art. 2º § 1º I).

Fome Zero¹⁶ e foi constituído por meio da unificação, já referida, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, o Programa Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação e, posteriormente, o PETI.

A gestão do Programa é descentralizada e conta com a participação da União, dos estados-membros e dos municípios. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), é o responsável por essa gestão em âmbito nacional.

De acordo com dados da SENARC/MDS, atualmente existem mais 12 milhões de famílias beneficiadas em todos os 5.565 municípios brasileiros. Esse número representa um acréscimo de 6,42 milhões famílias atendidas em relação a 2004, cujo montante era de 6,57 milhões famílias. O gráfico seguinte retrata o quanto a cobertura do Programa cresceu entre 2004 e em 2011.

Gráfico 1 . Evolução de famílias atendidas pelo programa bolsa família- Brasil



Fonte: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RI_senarc/grafico_BF_fam2.php?ibge=0

¹⁶ Foi uma estratégia do governo federal, que teve por objetivo garantir o direito a alimentação, inserida na promoção de segurança alimentar e nutricional voltada para inclusão social. Tem por princípios a intersectorialidade e a transversalidade, funciona por meio de ações conjuntas entre União, Estados, Municípios e sociedade, focada na redução das desigualdades, articulação entre gestão e orçamento e medidas emergenciais (MDS).

O PBF é executado a partir da articulação de três dimensões:

a) O alívio imediato da pobreza alcançado por meio da transferência de monetária às famílias; a esse respeito várias pesquisas têm mostrado a contribuição Bolsa Família para a redução da pobreza e até mesmo da desigualdade. Segundo pesquisa realizada por Soares (2006), os programas de transferência de renda, dentre eles o Bolsa Família, são responsáveis por um quarto da redução da desigualdade no Brasil no período de 1995 a 2004.

b) O estabelecimento de condicionalidades com vista à redução, em longo prazo, da pobreza entre as gerações, por meio do acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social. As condicionalidades no âmbito da educação consistem na frequência escolar mínima de 85%, no caso de crianças de 06 a 15 anos, e 75% no caso de jovens de 16 e 17 anos. No âmbito da saúde, as condicionalidades consistem no acompanhamento pré-natal, nutricional, vacinação, crescimento e desenvolvimento da criança. Além disso, as famílias devem se comprometer a não expor as crianças a situações de trabalho infantil.

Sobre as condicionalidades, alguns autores têm defendido que o seu cumprimento possibilita a ampliação do acesso a direitos sociais básicos, como é o caso de Cunha (2009), que, a esse respeito, afirma que “ao mesmo tempo que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que este possa receber o benefício mensal, o reforço no cumprimento das condicionalidades na área de saúde e educação amplia o acesso aos direitos básicos [...]” (p.339). Porém, para Stein,

a compreensão de que a condicionalidade representa o acesso a direitos é, no mínimo, contraditória, tendo em vista que a negação de direitos a população beneficiária dos programas focalizados é exatamente o fator que a torna elegível ao referido programa (idem, 2005, p.330).

c) Por fim, a terceira dimensão é composta dos programas complementares articulados a outras políticas que têm como meta desenvolver as capacidades das famílias para que estas possam sair da situação de vulnerabilidade. As ações complementares, como o próprio nome está dizendo, não pertencem ao PBF, mas são subordinadas a ele; e, nesse sentido, o Bolsa Família integra e articula diversas políticas públicas. Dentre as ações complementares consideradas mais importantes estão àquelas voltadas para a geração de trabalho e renda e para o aumento da escolaridade. Essas

ações, na medida em que incentivam o trabalho contribuem para que as famílias deixem de ser beneficiárias do Programa, como ressalta Cunha.

Essa dimensão objetiva permitir que as famílias desenvolvam suas capacidades de forma a estar em situação mais satisfatória do que aquela em que estavam antes de sua inclusão no programa. Para outras famílias, o acesso a ações complementares pode contribuir para que elas não demandem mais o benefício, em função da possibilidade de prover renda a partir do **seu próprio trabalho** (idem, 201, p.342) (grifo adicionado).

Como já dito, o PBF é focalizado na pobreza e, para ser elegível, a família deve ter renda per capita de até R\$140,00. O cadastramento das famílias é feita pelos municípios por meio do Cadastro Único para programas sociais (CadÚnico), que é o instrumento utilizado para identificação e caracterização socioeconômica das famílias inseridas nos programas do governo federal. As informações que compõem o CadÚnico são autodeclaradas e as famílias são inseridas no Programa de acordo com uma estimativa de famílias pobres de cada município, que é realizada pelo MDS baseado na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD), do IBGE (AGATTE, 2010; MDS).

Atualmente o PBF conta com quatro tipos de benefícios, cujos montantes variam entre R\$ 32 a R\$ 242, a partir da composição familiar e da renda per capita. Como pode ser visto na Quadro 1, o benefício básico é direcionado a famílias em situação de extrema pobreza com renda inferior ou igual a R\$ 70,00; neste caso, o benefício não requer condicionalidades e o valor repassado é de R\$ 70,00. O benefício variável abrange as famílias com renda per capita de até R\$ 140, 00, que tenham em sua composição familiar crianças de até 15 anos; neste caso, o valor pago é de R\$32,00 considerando, no máximo, até três crianças. O benefício variável jovem (BVJ) consiste no valo de R\$ 38,00 para famílias com jovens de 16 a 17 anos, com um limite de dois jovens por família. O ultimo tipo é o beneficio variável de caráter extraordinário (BVCE), para cujo acesso é analisado cada caso de forma individual, e sua concessão é reservada a famílias beneficiárias de programas remanescentes, que teriam perdas financeiras se mudassem para o Bolsa Família (MDS)

Quadro 1. Benefícios do Programa Bolsa Família.

Benefícios	Composição familiar e Renda per capita	Valor do Benefício
Benefício básico	Famílias em situação de extrema pobreza com renda inferior ou igual a R\$ 70. O valor pago independente da composição familiar.	R\$ 70,00
Benefício variável	Famílias com renda per capita até R\$ 140,00 .Com composição familiar com crianças de até 15 anos.	R\$32,00 a R\$96,00 (pago no máximo até três crianças)
Benefício variável jovem	Famílias com renda per capita até R\$ 140,00 . Composição familiar com jovens de 16 a 17 anos	R\$ 38,00 a R\$ 76,00 (limite de dois jovens por família)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>

Diante desses valores, fica fácil entender porque o Programa é analisado por alguns autores como focalizado e incapaz de promover a emancipação social e/ou alterar a estrutura de concentração de renda. Para Stein (2005), o Bolsa Família apresenta um caráter mais restritivo do que os programas que unificou, não obstante ter resultados positivos, “é preciso, ainda, ultrapassar a perspectiva focalista e não limitar as políticas sociais ao combate à extrema pobreza, abandonando sua potencialidade na redução das desigualdades sociais como também seu caráter universalizante”(p.338).

Agatte (2010), por sua vez, destaca a importância de compreender qual o conceito de pobreza que é utilizado pelo PBF, na medida em que essa categoria é usada para definir o corte de renda e o valor do benefício. Para autora, com base nos critérios do Programa, uma família em situação de extrema pobreza não tem suas necessidades alimentares atendidas, ao contrário das famílias sem situação de pobreza absoluta; contudo, nestas, não são supridas outras necessidades básicas. Em vista disso, a autora problematiza um fator já mencionado, que é fundamental reconhecer a importância do programa. Porém, apesar de vários estudos mostrarem a contribuição do Bolsa Família na redução da pobreza e no seu positivo impacto na renda familiar, a autora considera que o valor do benefício é muito pequeno para suprir todas as necessidades básicas. Assim, com base nas pesquisas do DIEESE¹⁷, que mostram que um adulto necessita, por mês, de R\$159,29 para suprir suas necessidades alimentares básicas, a autora infere que: “a transferência de renda por meio do PBF não resolverá isoladamente as questões relacionadas ao combate à fome e à pobreza sendo necessário pensá-las de forma integrada com outras políticas e ações estruturais” (IDEM, 2010, p.55).

¹⁷ Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

2.2. Previdência Rural

Em 1923, ao instituir as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs¹⁸), a Lei Eloy Chaves tornou-se um marco na constituição do sistema previdenciário brasileiro. Contudo, os trabalhadores rurais ficaram fora desse sistema até a década de 1960, mesmo sendo, nesse período, o maior o número de habitantes do país. O problema é que esse grupo não tinha ainda a capacidade de pressionar o Estado para ampliar a proteção social, criada na área urbana, que se industrializava. Essa situação mudou em 1963 com o Estatuto do Trabalhador Rural, a Lei 4.214, que foi o resultado de reivindicações das “Ligas Camponesas” no início da década. Esse Estatuto determinou a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL) que, devido a vários problemas não foi de fato concretizado nesse período; ou melhor, o Estatuto do Trabalhador Rural não possibilitou a estruturação de um sistema de proteção social para os trabalhadores da área rural (SCHWARZER, 2000a; DELGADO; CARDOSO, 1999).

Somente em 1972, com o Programa de Assistência Rural (PRORURAL), administrado pelo FUNRURAL, então implantado, é que foi ampliado no Brasil o sistema previdenciário, inicialmente para trabalhadores rurais e, depois, para pescadores e garimpeiros. Os benefícios que compunham o referido Programa eram: aposentadoria por idade (65anos) ou por invalidez; pensão; serviços de saúde; auxílio funeral e Renda Mensal Vitalícia (RMV). Para acessar os benefícios era necessário comprovar a idade ou incapacidade para o trabalho e ter exercido atividade rural no período de doze meses, não necessariamente consecutivos, nos últimos três anos precedentes a solicitação. O financiamento do PRORURAL/FUNRURAL era obtido por meio da comercialização da produção rural que equivalia a 2% e a percentagem de 2,4% da folha de salário da área urbana (SCHWARZER, 2000a; DELGADO; CASTRO, 2003).

A aposentadoria tinha como teto meio salário mínimo, destinada ao “chefe da família”. Essa característica excluía, em muitos casos, as mulheres, que só eram beneficiárias caso fossem as principais responsáveis pela família ou trabalhadoras rurais assalariadas. As pensões correspondiam a 30% do valor da aposentadoria. Já a RMV¹⁹

¹⁸ Antes das CAPs a proteção contra os riscos dava-se por meio de algumas caixas de ajuda mútua. A Lei determinava a cobertura dos riscos apenas para os ferroviários. Contudo, as Caixas foram se espalhando por outras categorias da área urbana.

¹⁹ A RMV é um programa em fase de transição, que foi extinto desde 1996, quando começou de fato a ser concedido o Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Assistência Social, que o substituiu.

foi instituída em 1974 para os idosos a partir dos 70 anos e inválidos (incapazes de trabalhar), que não cumpriam os requisitos para a aposentadoria ou pensão. Esse benefício também equivalia a meio salário mínimo.

Os serviços de saúde eram administrados por meio de convênios institucionais, em geral com os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs). De acordo com Schwarzer (2000), desde a sua criação o Programa tinha como um de seus objetivos cooptar os STRs por meio de ações de caráter paternalista. O Regulamento do FUNRURAL proibia que o próprio Fundo oferecesse serviços médicos, que deveriam ser prestados por meio de convênios. Por esse serviço não ser muito lucrativo, ele não despertou o interesse do setor empresarial médico, o que tornou a fundação de um STRs atrativa à medida que ele passava a receber recursos para fornecer a assistência médica. Isso foi comprovado com o fato de, no período de 1971 a 1980, terem sido abertos 1209 STRs, o maior índice da história. Para o autor essa característica fez com que os STRs se tornassem agências de prestação de serviços mais do que entidade classista de defesa dos interesses dos trabalhadores rurais.

Em 1977 o FUNRURAL foi extinto, passando a administração das aposentadorias e pensão para o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e a assistência médica para o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Apesar de extinto, a denominação FUNRURAL continuou sendo usada, o que indica a grande importância do Programa PRORURAL/FUNRURAL. No entanto, o PRORURAL/FUNRURAL foi marcado por apresentar um modelo assistencialista, com formas de acesso excludentes, e sua gestão ser caracterizada pelo clientelismo e vinculada a interesses eleitorais.

O rompimento com o sistema que caracterizou o PRORURAL/FUNRURAL ocorreu com Constituição Federal de 1988, que inovou ao garantir o acesso universal do trabalhador rural à previdência social por meio da previdência rural. Assim, apesar de este ser um subsistema da previdência social e promover redistribuição de renda, é caracterizado por ser uma política social que possibilitou o reconhecimento do direito do trabalhador rural na previdência social. Destina-se ao trabalhador rural, idoso, em

Contudo, o referido programa continua valendo para as pessoas que eram beneficiárias antes da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LEI 8.742 de 1993), que regulamenta a substituição da RMV pelo BPC prevista na Constituição de 1988. A RMV passou por alterações nos critérios de elegibilidade que reduziu, de 70 anos para 67anos, a idade do beneficiário, e o valor do benefício passou a equivaler a um salário mínimo (SCHWARZER, 2000).

licença para tratamento de saúde ou de acidente de trabalho e aos seus familiares em caso de óbito, apresentando caráter inovador e revolucionário ao desvincular a previdência social do contrato de trabalho formal, e considerar o regime de economia familiar na previdência social (DELGAD;CARDOSO. 1999). Essa característica pode ser claramente observada no § 8º do artigo 195 de Constituição de 1988, a saber:

O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

Por conseguinte, enquanto o PRORURAL foi marcado por um regime assistencial com perfil clientelista, a previdência rural aproxima-se de um modelo de aposentadoria básica universal não contributiva. Esta afirmação está fundamentada em SCHWARZER (2000b), que subdivide os modelos²⁰ de cobertura previdenciária rural a partir do seu maior ou menor efeito desmercantilizante, baseado no princípio da desmercadorização, ou seja: quanto ao acesso individual a cobertura previdenciária depende do desempenho anterior do trabalhador no mercado de trabalho. Para SCHWARZER (2000b), o modelo de aposentadoria básica universal tem orientação Beveridgiana, porque garante a proteção social básica e é mais desmercantilizante com menor status de mercadoria.

De acordo ainda com Schwarzer (2000b) a Previdência Rural no Brasil estabeleceu-se a partir de um movimento aposto à tendência internacional na década de 1990, ao universalizar a cobertura previdenciária no setor, quando começou a vigorar os dispositivos da Constituição Federal de 1988. A partir de então foi criada a figura do “segurado especial”, que abrange todo um grupo de beneficiários, já citados, considerando o trabalho informal e a economia familiar.

A Previdência Rural diverge do PRORURAL em outros aspectos. Para fins didáticos essas divergências foram divididas em três grupos: contribuição e

²⁰ Em seu texto o autor apresenta um mapa da cobertura da previdência do setor rural, classifica os sistemas previdenciários sociais rurais em quatro grupos representados por alguns países, a saber: modelo contributivo diferenciado (Alemanha), modelo contributivo estrito (Estados Unidos), modelo universal básico (Finlândia e Canadá) e Modelo assistencial (Chile e Costa Rica).

financiamento, critério de acesso ao benefício e piso de aposentadorias e pensões, cujos principais pontos estão sintetizados no Quadro 2.

Quadro 2. Comparação entre PRORURAL e Previdência Rural

	PRORURAL/FUNRURAL	PREVIDÊNCIA RURAL
Contribuição	Percentual de 2% da comercialização da produção rural 2,4% folha de salário das empresas da área urbana.	Percentual de 2,3% da comercialização da produção rural, vinculado ao regime de economia familiar.
Critérios	I. Idade de acesso a aposentadoria: 65 anos II. Centralizado no “chefe de Família”, ou seja, apenas um dos cônjuges poderia receber o benefício.	I. Idade de acesso a aposentadoria: 60 anos para homens e 55 para mulher II. Igualdade nas condições de acesso entre homens e mulheres, que passam a ter o direito ao benefício mesmo se seu cônjuge for beneficiário.
Piso de aposentadoria e Pensões	I. Aposentadoria :1/2 salário mínimo II. Pensões 30% do benefício.	Um salário mínimo

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis nos textos SCHWARZER, 2000; DELGADO;CASTRO. 2003.

Como pode ser visto no quadro o financiamento da previdência rural continua sendo por meio da contribuição sobre a comercialização da produção rural com um percentual maior em relação ao PRORURAL: de 2,3%, sendo que 2,0% para a Seguridade Social, 0,1% para financiamento do seguro acidente de trabalho e 0,2% para o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR). Apesar de não constar na Lei, segundo DELGADO;CASTRO (2003), a principal fonte de financiamento da previdência rural continua sendo a contribuição patronal urbana que, no período do PRORURAL, tinha uma vinculação formal de 2,4%. Essa vinculação permanece, mas agora implícita no orçamento da previdência social. Isso porque, não houve a criação de novas fontes de financiamento. Para os autores, essa característica acarreta um problema na previdência rural, nos seguintes termos: “interpretamos na atual forma de financiamento da previdência rural um equívoco distributivo: o de trabalhadores pobres do setor urbano financiarem trabalhadores mais pobres do setor rural “(p.18).

Quanto aos critérios de elegibilidade, houve grandes mudanças. Em primeiro lugar, a redução da idade para aposentadoria, que passou a ser de 60 para homens e de 55 para mulheres. O segundo foi à igualdade nas condições de acesso, que rompeu com uma característica excludente do PRORUAL que beneficiava apenas o chefe da família (na maioria dos casos homens). Com a previdência rural, segundo BRUMER (2000), as mulheres ainda encontram algumas dificuldades em comprovar o tempo de contribuição, o que pode ser feito mediante declarações do sindicato rural, provas testemunhais, entrevistas, documentação do terreno e notas de venda de produção.

O piso de aposentadorias e pensões passou a ser de um salário mínimo. No programa antecedente o teto das aposentadorias era de meio salário mínimo e as pensões equivaliam a 30% do valor recebido. A partir de 1992, quando foram, de fato, implantadas as legislações, -lei 8.212 e 8.213 -, que regulamentaram o que estava previsto na Constituição Federal de 1988, houve aumento do número de benefícios, contribuindo, assim, para importância desses benefícios no sustento das famílias. Delgado e Cardoso (2000) demonstram a importância do benefício na composição da renda domiciliar recebido via previdência rural. Sua pesquisa indicou que, no nordeste do país, o peso do benefício na composição da renda era de 71,2%, constituindo a principal fonte de renda nos domicílios pesquisados. Baseado na PNAD 2008, SCHWARZER (2009) aponta que, se não houvesse previdência rural, 39,4% dos aposentados estariam no grupo de 10% mais pobres do Brasil no ano de 2008. A tabela 1 apresenta um panorama da previdência rural atualmente com a quantidade e valores de aposentadorias rurais concedidos no período e 2007 a 2009.

Tabela 1. Quantidade e valor de aposentadorias rurais concedidas, por grupos de espécies, entre 2007/2009.

Anos	Quantidade				Valor (R\$ Mil)			
	Total	Grupos de Espécies			Total	Grupos de Espécies		
		Tempo de Contribuição	Idade	Invalidez		Tempo de Contribuição	Idade	Invalidez
2007	342.245	1.141	326.824	14.280	128.399	613	122.433	5.353
2008	359.210	1.542	336.481	21.187	148.137	828	138.623	8.686
2009	381.672	1.791	359.145	20.736	176.836	1.017	166.229	9.590

Fonte: (<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?Id=978>). Tabela 1. 1.4 adaptada.

CAPÍTULO 3

BALANÇO COMPARADO DA LEGITIMIDADE DO BOLSA FAMÍLIA E DA PREVIDÊNCIA RURAL TENDO COMO PARÂMETRO O TRABALHO

3.1. Bolsa Família e Previdência Rural: entre o demérito e o mérito e à deriva do direito

Conforme exposto nos dois primeiros capítulos, no Brasil contemporâneo a opção do sistema de proteção social tem sido feita pelo “mercado”; ou, como destaca Lavinias (2007), pelos gastos sociais com programas de transferência de renda, que incentivam o consumo da população, e que têm como principal objetivo reduzir a pobreza, em detrimento da garantia de serviços universais. Segundo pesquisa realizada por Lavinias e Cavalcante (2008), nos últimos anos, os gastos com assistência social, no período pós-2000, cresceu uma média de 167,5%, mais do que a previdência, que cresceu 25%, e da saúde que teve um crescimento de 8,1%. Assim, o Brasil tornou-se o país da América Latina que tem maior percentual do PIB gasto em assistência social, no contexto da Seguridade. Os programas de transferência de renda, que são focalizados na pobreza, dobraram, em seis anos, de 2000 a 2006, sua participação no orçamento da seguridade social e no PIB (LAVINAS; CAVALCANTI. 2008). Contudo, é preciso deixar claro que o percentual do PIB destinado à Assistência, não chega ainda a 01 (um) %.

Não obstante, é a negação dos direitos sociais, ou a não garantia dos serviços sociais universais - como saúde e educação - que torna o cidadão elegível a esses programas, porque apenas os que não têm condições individuais e familiares de auto-sustentação - caracterizado neste TCC como um *merecimento por destituição* - são por eles atendidos. O fato de os mínimos sociais no Brasil serem voltados apenas para os incapazes para o trabalho, e em situação de pobreza extrema, indica que, no país, a concepção de que o Estado tem a obrigação de reduzir os riscos da pobreza por meio de políticas públicas, que evitem situação de vulnerabilidade, “*não integram a institucionalidade do sistema de proteção social*” (LAVINAS ; CAVALCANTI. 2008.p.250).

De acordo com LAVINAS e CAVALCANTI (2008), os programas de transferência de renda, particularmente o Bolsa Família, constituem estratégias de alívio da pobreza, que exigem comprovação da carência de renda, e não são destinados diretamente a sustentação das famílias. Dessa forma, esses programas não constituem um *direito*. As estratégias de prevenção à pobreza, que poderiam reduzir o grau de destituição, ficam de fora do *marco regulatório da seguridade social*, conforme deixa claro o trecho a seguir:

A prevenção, que poderia contrarrestar a pobreza intergeracional, e reduzir significativamente o grau de destituição das famílias mais pobres, ficou de fora do marco regulatório da Seguridade, e, por isso mesmo, a universalidade do sistema só alcançou a saúde. Do ponto de vista da garantia de uma renda mínima e de uma atuação preventiva para anular riscos e reduzir sua incidência nos grupos vulneráveis, o sistema de proteção brasileiro continua inacabado, razão pela qual convivemos com níveis elevados de exclusão (LAVINAS; CAVALCANTI. 2008.p.250).

Nesse sentido, STEIN (2005) ressalta que há uma singularidade no sistema de proteção social brasileiro, a partir do momento em que o país aprovou uma legislação de garantia de renda básica universal, a lei nº 10.835 de 2004, sem que as políticas universais façam parte da tradição nacional. Contudo, a renda básica universal aprovada, deverá ser alcançada em etapas, tendo como prioridade os mais necessitados.

Na medida em que esses programas não são caracterizados como direitos sociais, a sua legitimidade vincula-se ao trabalho, adquirindo, assim, um aspecto contratual que, na ausência de empregos formais, exige contrapartidas como forma de pagamento pelo auxílio recebido. Regido pela ideologia neoliberal, que prega a sustentação dos indivíduos por mérito próprio, o trabalho (seja ele qual for) acaba por funcionar como um mecanismo de validação ou invalidação desses programas perante a opinião pública. Como já exposto, esta é uma tendência que há muito vem esvaziando a legitimidade dos programas de assistência social, não só no Brasil, mas em todo o mundo capitalista, como uma espécie de reedição contemporânea dos estigmas produzidos pelas antigas “leis dos pobres” européias, que não se pautavam pelos direitos. Atualmente, tem-se observado, tal como acontecia no âmbito dessas antigas “leis”, o uso de programas de assistência social como estratégias de ativação dos pobres para o mercado de trabalho, geralmente caracterizado pela precarização, flexibilização, desproteção social e baixos salários. Segundo JACCOUB (2008) a população de

trabalhadores pobres que fazem parte do Bolsa Família circulam “entre situações de desemprego, trabalho sem remuneração, ocupações incertas, empregos precários e rendas insuficientes” (p.17).

Esse privilegiamento do trabalho pode ser detectado no documento “Agenda Perdida”, elaborado em 2002, por doze economistas de filiação neoliberal, como subsídio ao então candidato à presidência da República Ciro Gomes e, posteriormente, ao candidato concorrente Lula da Silva - quando Ciro Gomes começou a decrescer na preferência de votos. Tal documento, de cinquenta e quatro páginas, apresenta um diagnóstico da situação econômica e social do Brasil e estratégias para o crescimento da economia e redução das desigualdades sociais. Nele consta que há dois tipos de políticas com o objetivo de reduzir de forma direta a desigualdade social. A primeira são as políticas estruturais, que visam ampliar a capacidade de geração de renda da população pobre, aumentando a sua produtividade a partir do acesso a escolaridade, dinheiro, mercado de trabalho e outros. A segunda são as “políticas compensatórias com base em transferências diretas que aliviam a pobreza sem transformar a capacidade de geração de renda (por exemplo, o Programa de Aposentadoria Rural)” (p.46). Apesar de considerarem as políticas estruturais como a forma mais indicada de combater a pobreza, os autores defendem que os programas compensatórios devem compor de forma significativa as políticas sociais brasileiras, desde que não impeçam o pobre da capacidade de gerir o seu próprio sustento (LISBOA, 2002).

É fato conhecido que a Previdência Rural e o Bolsa Família possuem várias diferenças. Os seus respectivos focos e objetivos são distintos; mas, os dois têm em comum o impacto na situação econômica dos beneficiários, geralmente das classes mais pobres. Os Programas também estão relacionados com o trabalho de forma diferenciada; mas, enquanto a PR ancora-se no trabalho e daí retira ganhos de legitimidade, o PBF não. A desvinculação básica e expressa, deste Programa, do trabalho, num sistema que se rege pela ética capitalista do trabalho abstrato²¹, confere-lhe um caráter moralmente desabonador e, portanto, deslegitimador, que envergonha os governos e os obriga a encontrar, por meio do próprio Programa, portas de saída de si mesmo, pela via do

²¹ Reiterando: o trabalho abstrato é relacionado à produção de valores de troca e nasce com o modo de produção capitalista; já o trabalho concreto está relacionado à produção de valores de uso. Como exposto no primeiro capítulo, na sociedade capitalista as relações sociais são cada vez mais determinadas pelos diferentes tipos de mercados, principalmente pelo mercado de trabalho, pois a identidade humana está condicionada à posição ocupada neste mercado (Alves, 2005).

trabalho precário. No Bolsa Família, a partir do momento em que as famílias atendidas tornam-se financeiramente capazes de prover seu sustento, deixam de ser elegíveis para esse Programa, independentemente da qualidade do trabalho encontrado ou da atividade geradora de renda. Os programas complementares ao PBF tem esse objetivo: possibilitar que as famílias desenvolvam suas capacidades para manter suas necessidades sociais sem a contribuição do Estado, como um mérito conquistado, conforme destaca Cunha (2009).

Dos nove programas complementares²² ao PBF, articulados em âmbito federal, atualmente seis estão na categoria de acesso ao trabalho e à renda; dois são destinados ao acesso à cidadania; e apenas um é voltado ao acesso ao conhecimento. No contexto desses programas, destaca-se o Plano Setorial de Qualificação Profissional para os Beneficiários do Programa Bolsa Família (PLANSEQ), conhecido como “Próximo Passo”. Este consiste na qualificação (por meio de cursos na área de construção civil) e inserção profissional dos usuários do PBF nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²³. Assim, de acordo com PLANSEQ, o benefício do PBF será cancelado tão logo os receptores deste ingressem no Próximo Passo, comecem a trabalhar e obtenham renda superior aos critérios de seleção do Programa. Isso porque, com a obtenção de rendimentos por meio do trabalho, os beneficiários do PBF ultrapassarão a linha de pobreza estabelecida como critério para o acesso ao benefício, o que não é difícil, visto que o corte de renda previsto nesses critérios é muito baixo. Tem-se, dessa forma, um exemplo de “porta de saída” do PBF, pela via do trabalho, que, se não resolve o problema da pobreza, pelo menos desvincula o Programa da pecha de paternalista. Com efeito, como ressalta JACCOUB (2008), a inserção no mercado de trabalho não significa que os trabalhadores venham a obter renda suficiente para suprir suas necessidades básicas, pois, dependendo do trabalho até mesmo o seu exercício ocasiona a produção e reprodução de situações de privação, funcionando também como “armadilha da pobreza” (PEREIRA, 1996).

²² Programa Brasil Alfabetizado (PBA); Programa de Qualificação Profissional Continuada – Acreditar; Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP); Programa Nacional da Agricultura Familiar Grupo “B” (PRONAF); Crediamigo e Agroamigo; Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado; Programa Territórios da Cidadania e Assentamentos Rurais

²³ Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um programa do governo federal que tem como objetivo o investimento em infra-estrutura em todo território nacional, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico e social do país.

Sobre esse assunto, Lavinias e Cavalcante (2008) demonstram, em sua pesquisa, que existe uma parcela da população brasileira ainda excluída do sistema de proteção social. Segundo a PNAD-2006, 1,46 milhões de famílias não possuíam nenhuma forma de rendimento, nem pela via do trabalho e nem por meio da distribuição de renda mínima. Além do mais, quando não se focaliza nos mais pobres e passa-se a considerar as famílias em situação de risco, os dados apontam, de acordo com a PNAD (2005), que “32,2% das crianças brasileiras de até 15 anos vivem em famílias sem nenhum tipo de proteção previdenciária. Nem todas vivem na pobreza, mas o risco de cair na pobreza tem probabilidade elevada para muitas dessas crianças” (p.253). E este panorama não mudou muito na realidade, embora as estatísticas oficiais dos anos recentes demonstrem que a pobreza diminuiu no país. Mas, quanto a isso, é bom ficar atento para os manejos técnicos dos critérios de definição de pobreza, que, na maioria das vezes, são determinados pelo Banco Mundial. Se o critério rebaixa a linha de pobreza, como aconteceu recentemente (calculado em R\$ 70,00 mensais), logicamente a pobreza diminuirá. No Plano Brasil Sem Miséria²⁴, assinado no dia 02 de junho de 2011 pela atual presidenta da República, foi criada uma linha de extrema pobreza com esse valor, que é baseada em três índices: Metas do Milênio das Nações Unidas, referentes ao valor de US\$ 1,25 por dia; renda necessária para o consumo de alimentos; e a faixa do Bolsa Família situada na pobreza extrema. Com base nessas medidas técnicas, em 2014, data estipulada pelo governo para acabar com a pobreza extrema, certamente será dito que o Brasil eliminou a pobreza. Mas, desde já, é importante ressaltar que uma parcela significativa da população brasileira vive ou sobrevive em linha de pobreza que está acima de R\$ 70,00 mensais (menos de dois dólares/dia).

Voltando ao PBF, considera-se que o mesmo torna-se um exemplo do processo de remercantilização da política social; pois, na medida em que o mérito substituiu o direito e a justiça distributiva, ele precisou vincular-se ao trabalho abstrato para dar legitimidade ao Programa, que perde pontos na aceitação pública ao configurar-se como medida de assistência social. Nesse sentido, não importa se o trabalho, como diz Castel (2009), também tenha se tornado uma moeda de troca, um toma-lá-dá-cá, que é

²⁴ Outra questão importante é que nesse programa a vinculação com o trabalho é bem mais explícita, a geração de renda e ocupação para a população incluída nesta nova linha de extrema pobreza constituem os principais objetivos do programa na área urbana. O programa é novo está dando os seus primeiros passos, sendo assim é muito difícil realizar avaliações a seu respeito, contudo certamente a sua relação com o trabalho, os efeitos da criação dessa linha de pobreza extrema no sistema de proteção social brasileiro e outros aspectos relacionados ao programas podem ser objeto de pesquisas futuras.

resgatado por meio de contrapartidas criadas no próprio seio dos programas assistenciais. Portanto, apesar de numerosas pesquisas ressaltarem a importância relativa dos programas no combate à pobreza no Brasil, o Bolsa Família, em termos de legitimidade, fica muito aquém da Previdência Rural - cuja proposta se inscreve no âmbito do trabalho, embora sem onerar diretamente o trabalhador rural, e sem ter uma cobertura extensa (inter-segmental).

Com efeito, a PR é responsável pela redução da taxa de pobreza de idosos rurais, que, na condição de trabalhadores, atingiram a idade de aposentaria; e que, por isso, não recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC), para idosos e pessoas com deficiência, pobres, no valor de um salário mínimo mensal, criado no âmbito da política de Assistência Social por força da Lei Maior - a Constituição Federal. Dessa forma, a PR, assim como a Previdência Urbana, ao cobrir idosos aposentados, faz com que o BPC tenha maior abrangência junto a outros idosos e pessoas com deficiência que, por não serem previdenciários, ficavam à deriva da proteção social pública.

A PR é, por conseguinte, destinada ao trabalhador rural e avança ao considerar o trabalho informal e a economia familiar. Porém, além da idade, o critério básico de inclusão na PR é o *trabalho* rural. Entretanto, o interessante na previdência rural, do ponto de vista da análise do seu fator de legitimação é o seguinte: ao se diferenciar do regime geral da previdência - por ter uma forma de contribuição distinta, retirada da comercialização da produção, e não do salário do trabalhador, o Programa, tem uma lógica não contratual, que o aproxima da assistência social. Isto é, ele tem caráter de gratuidade para o trabalhador rural (chamado de produtor rural), visto que este não o financia, e, por isso, é visto como um programa de assistência social. É assim que o percebe a Agenda Perdida, já mencionada, a qual defende a sua inclusão na assistência social. Portanto, para os adeptos do neoliberalismo, não basta um programa estar inscrito no âmbito do trabalho, mas é preciso, acima de tudo, que ele seja comprado com o dinheiro obtido por meio do trabalho, o que novamente ressalta o primado da mercantilização da política social contemporânea.

Todavia, neste TCC insiste-se que, apesar de a PR ser um tipo de transferência de renda, ela não integra a política de assistência social brasileira. As análises que a descrevem como sendo um subsistema da assistência social, e não da previdência, reproduzem uma concepção negativa que associa a assistência à benesse ou à esmola, pelo fato de ela não ser comprada pelo próprio beneficiário. Por isso, embora a PR tenha

maior legitimidade junto à opinião pública, por inscrever-se no campo do trabalho, ela tende a perder essa legitimidade à medida que se aproxima da assistência pelo seu caráter não diretamente contributivo; ou melhor, à medida que ela se configura mais distributiva do que contributiva. Deste modo, por ser um subsistema da previdência social, mas de caráter distributivo, a PR perde um pouco em legitimidade, mas nunca como o Bolsa Família. Este é constantemente denominado como “bolsa esmola”, o que acaba por estigmatizar os beneficiários, que são vistos não como sujeitos de direito, mas dependentes da assistência por falta de méritos pessoais. Essa questão será alvo das reflexões apresentadas a seguir.

3.2 Legitimidade diferenciada dos programas de transferência de renda nas áreas da assistência e da previdência

Diferente do que é destacado por Pereira (2009), a respeito da *Speenhamland*²⁵, que não estigmatizava os assistidos porque estes tinham uma percepção de que galgavam degraus mais elevados e progressivos no contexto antes punitivo e degradante de proteção social, atualmente as pessoas que são beneficiárias do Bolsa Família, e a sociedade de modo geral, não entendem esse Programa como um direito subjetivo. Sendo assim, quem dele precisa e a ele recorre é estigmatizado. Uma prova dessa afirmação, é o freqüente questionamento do Bolsa Família quanto a sua potencialidade de estimular a “vagabundagem”. Isso demonstra que a deslegitimidade desse Programa está intimamente relacionada à sua desvinculação do trabalho e à sua vinculação à assistência social.

Nesse contexto, a assistência social é analisada sob a ótica de uma falsa antítese que a coloca como o oposto das categorias direito de cidadania, promoção social e trabalho remunerado. Sobre esse aspecto, Pereira (1996) ressalta que é comum ver análises que defendem que, se houvesse trabalho para todos, a assistência social não deveria existir; porém, devido ao fato de o mercado de trabalho ser imperfeito, a

²⁵ Retomando um esclarecimento já feito no primeiro capítulo: a *Speenhamland Law* foi uma legislação inglesa do século XVI, que rompeu com os pressupostos das outras leis dos pobres ao conceder abonos aos trabalhadores, independente do trabalho, sendo caracterizada como a primeira iniciativa de transferência de renda. A legislação possibilitou que os assistidos tivessem percepção da assistência social como um direito. Ao gerar entraves à reprodução do livre mercado, a *Speenhamland Law* foi reformada em 1834, sendo substituída pela *Poor Law Amendment Act*, caracterizada por estabelecer a política social liberal.

assistência social é aceita, desde que não fira a ética do trabalho e nem transforme o pobre em um beneficiário privilegiado. Para a autora, “trata-se, pois, [a assistência] de uma medida que, embora desmercadorizável em princípio, porque não visa ao lucro, guia-se pelo critério da mercadorização e, embora substitua o trabalho, que é considerado nobre, é tida como ignóbil” (IDEM, p.23). Assim, a assistência é entendida como uma “ação que não promove, por que não libera o pobre de sua condição de privação. Pelo contrario, ela o estigmatiza e o aprisiona no que se convencionou chamar de armadilha da pobreza” (idem,p.22).

Em entrevista à revista Veja, o senador Jarbas Vasconcelos, comprova os vieses sobre a assistência, aqui apresentados, ao relatar que, em uma cidade de Pernambuco, os moradores estão deixando de trabalhar por causa do Bolsa Família. Esse era um argumento usado pelos liberais desde o século XIX, de que as políticas sociais desestimulam o trabalho, desconsiderando as relações precárias de trabalho, como pode ser visto no trecho a seguir :

Revista Veja: O senhor não acha que o Bolsa Família tem virtudes? Resposta: Há um benefício imediato e uma consequência futura nefasta, pois o programa não tem compromisso com a educação, com a qualificação, com a formação de quadros para o trabalho. Em algumas regiões de Pernambuco, como a Zona da Mata e o agreste, já há uma grande carência de mão-de-obra. Famílias com dois ou três beneficiados pelo programa deixam o trabalho de lado, preferem viver de assistencialismo. Há um restaurante que eu frequento há mais de trinta anos no bairro de Brasília Teimosa, no Recife. Na semana passada cheguei lá e não encontrei o garçom que sempre me atendeu. Perguntei ao gerente e descobri que ele conseguiu uma bolsa para ele e outra para o filho e desistiu de trabalhar. Esse é um retrato do Bolsa Família. A situação imediata do nordestino melhorou, **mas a miséria social permanece** (Revista veja. Ano 42. N° 7 de 18 de fevereiro de 2009) (grifo adicionado).

Considerações desse tipo sobre o Bolsa Família são comuns; não é difícil encontrar pessoas, mesmo muito pobres, que identificam o Bolsa Família com esmola e se orgulham de ter o seu sustento adquirido por meio do trabalho, ainda que super exploradas. “O dinheiro de meu trabalho e de minha família é digno, porque advém de meu trabalho, e não de planos assistenciais” (ALCOCK,1987 apud PEREIRA,1996.p.24). Frases desse gênero revelam que a ética capitalista do trabalho continua firmemente norteadando a percepção das pessoas sobre a assistência social, pois ao se considerar digno apenas o trabalho, aceita-se qualquer emprego e remuneração e reforça-se a ideologia de que a assistência é incompatível com o direito. A frase,

divulgada por Alcock, demonstra também outra idéia ilusória, aqui já mencionada, defendida pela ideologia neoliberal, de que o trabalho tem a capacidade de retirar o pobre da pobreza e de livrá-lo dessa condição.

Sobre a falácia da dignidade que envolve qualquer tipo de trabalho, é importante reiterar que o trabalho também pode ser indigno e se tornar uma armadilha da pobreza. De acordo com PEREIRA (1996), os trabalhadores também são demandantes da assistência social; e isso ocorre não só como uma forma de compensar os salários baixos que, muitas vezes não são suficientes para garantir o seu sustento, mas para fugir da ideologia do *workfare*, isto é, de um trabalho muitas vezes indigno e sem proteção; nesse sentido a assistência social pode funcionar como um recurso usado pelos trabalhadores pobres contra “trabalhos vis e salários degradantes”, resgatando a sua identificação com a justiça e com o direito, e não com o mérito. É isso que, supostamente, poderia ter ocorrido no exemplo citado pelo senador Vasconcelos²⁶; e poderá ser aferido no trecho citado a seguir, de um artigo de Maria Rita Khel (2010), o qual problematiza essa questão e constitui mais um exemplo de como o senso comum percebe, preconceituosa e arrogantemente, programas como o Bolsa Família:

Uma dessas correntes [e-mails enviados a vários destinatários que progressivamente são encaminhados a outras pessoas, de forma que a informação contida no e-mail torna-se coletiva] chegou à minha caixa postal vinda de diversos destinatários. Reproduzia a denúncia feita por “uma prima” do autor, residente em Fortaleza. A denunciante, indignada com a indolência dos trabalhadores não qualificados de sua cidade, queixava-se de que ninguém mais queria ocupar a vaga de porteiro do prédio onde mora. Os candidatos naturais ao emprego preferiam **viver na moleza, com o dinheiro da Bolsa-Família**. Ora, essa. A que ponto chegamos. Não se fazem mais pés de chinelo como antigamente. Onde foram parar os verdadeiros humildes de quem o patronato cordial tanto gostava, capazes de trabalhar bem mais que as oito horas regulamentares por uma miséria? Sim, porque é curioso que ninguém tenha questionado o valor do salário oferecido pelo condomínio da capital cearense. A troca do emprego pela Bolsa-Família só seria vantajosa para **os supostos espertalhões, preguiçosos e aproveitadores se o salário oferecido fosse inconstitucional: mais baixo do que**

²⁶ Diz-se supostamente porque, posteriormente, um jornalista procurou o garçom citado pelo Senador; e descobriu que este faturava, por mês, no restaurante mencionado, cerca de dois mil reais (entre salário e gorjetas), o que, em termos de ganhos em dinheiro, comparado com o montante de menos de duzentos reais do benefício do PBF, seria um contrassenso. Na verdade, o afastamento do garçom, do mencionado restaurante, se deu por outros motivos.

metade do mínimo. R\$ 200 é o valor máximo a que chega a soma de todos os benefícios do governo para quem tem mais de três filhos, com a condição de mantê-los na escola (grifo adicionado).

Esse artigo foi publicado em 2010, por ocasião do período eleitoral; nesse período, o Bolsa Família foi bombardeado por críticas com esse teor; muitas análises e até mesmo pesquisas diziam que a vitória da atual presidenta da República, Dilma Rousseff, teria ocorrido graças aos votos dos beneficiários do Bolsa Família ou da “turma da esmolinha”. Essa idéia foi rebatida também com base em pesquisas que diziam que, mesmo sem os votos dos beneficiários do Bolsa Família, a candidata a presidente seria eleita. Contudo, esses dois exemplos deixam claro como uma parcela significativa da sociedade brasileira entende o PBF, dada a sua não vinculação direta com o trabalho, mesmo que precário desprotegido e mal pago – fato que a maioria não contesta.

Mas isso gera impactos no governo. Em respostas a essas críticas ao Bolsa Família, o governo tenta vincular cada vez mais o Programa ao trabalho por meio das atividades complementares, e até mesmo das contrapartidas que, para muitos, longe da garantia de direitos, funciona, mais como uma transação comercial. Ratifica-se, assim, a supremacia do mérito sobre o direito e a justiça.

Considerações Finais

Ao logo desse estudo foi mostrado que, na sociedade neoliberal, o mérito é um princípio que vem norteando as políticas sociais em oposição à garantia de direitos sociais e da satisfação de necessidades básicas legítimas. Um exemplo a mais dessa tendência é o projeto de lei N° 7.332, de autoria do Senador Tasso Jereissati, aprovado na Comissão de Educação do Senado, que propõe alterações na lei do Programa Bolsa Família, criando um benefício variável extra, vinculado ao desempenho escolar das crianças e adolescentes beneficiárias do Programa. O benefício será pago a famílias dos alunos que alcançarem um desempenho acadêmico acima da média. A justificativa do projeto é que “com um incentivo concreto, os estudantes procurarão aprimorar suas relações com a escola e com os professores”.

Com esse projeto o Bolsa Família, um programa de garantia de renda mínima que deveria suprir as necessidades básicas da população, baseado na garantia de direitos, vem assumindo um caráter ainda mais meritocrático ao responsabilizar as crianças beneficiárias dos programas de enfrentamento da pobreza pelo valor do benefício que sua família irá receber. Este é um exemplo típico da estratégia neoliberal de desresponsabilizar o Estado de suprir, como dever cívico, necessidade sociais e de responsabilizar o indivíduo; só que, nesse caso, de uma forma ainda mais perversa, como destaca Lavinias (2010) “ao vincular a garantia de uma renda monetária, que deveria ser entendida como um direito ao desempenho escolar (de crianças e adolescentes) sob a alegação de que frequência escolar não constitui um indicativo de sucesso escolar “(p.1)”. Assim, mais uma vez para a lógica do mercado, que baliza o sistema de proteção social brasileiro, não basta apenas o pobre ir à escola; é preciso provar ao Estado que o dinheiro recebido, ou melhor, o pouco dinheiro (pois o valor do benefício frente às necessidades básicas é irrisório) é justificado por um desempenho escolar acima da média, desconsiderando-se todos os fatores sociais e econômicos que estão atrelados a esse desempenho, como a precariedade do sistema de ensino. Lavinias (2010) também destaca outro fator importante para a esta análise: o caráter discriminatório e estigmatizante do referido projeto de lei, que propõe a avaliação do desempenho escolar de forma diferente para os beneficiários do programas, a saber: separada e universal, e não por amostra como acontece com as atuais avaliações do Ministério da Educação (MEC). Para a autora “essa proposta é inconstitucional por

discriminar os mais pobres e vulneráveis, apartando-os no âmbito do sistema de avaliação do ensino público” (IDEM, IBDEM).

Segundo JACCOUB (2008), a ausência de contrapartidas é vista como um problema, principalmente quando a proteção social é direcionada a trabalhadores adultos com condições de trabalho. Segundo a autora, desde a década de 1930, é observa-se no debate a respeito da ampliação da cobertura da proteção social, a suspeita contra os segmentos de trabalhadores pobres que não são integrados no mercado de trabalho formal. Com a crise econômica e a redução dos postos de trabalho, foi possível instituir uma política de garantia de renda voltada para redução da pobreza. Assim, a assistência social passou a ser direcionada a uma parcela da população que não possui uma renda por meio da inserção no mercado de trabalho. Contudo, a cobertura dos programas de garantia de renda mínima ainda não está consolidada e, por isso, torna-se necessária a afirmação de um projeto político que seja capaz de mobilizar uma nova forma de intervenção do Estado no campo social. Para autora esse papel “reparador” ou compensatório necessita ampliar sua legitimidade, porém, ressalta que “essa, contudo, não é uma trajetória simples, como tem mostrado, no caso do Brasil, não apenas os debates em torno da consolidação e ampliação do PBF, como da continuidade da previdência rural e do BPC” (JACCOUB, 2008,14).

Sobre a questão dos estigmas vinculados à assistência social, Pereira (1996) expõe que, ao privilegiar ações focalizadas e emergenciais, justificadas pela categoria excrescente de “pobreza absoluta”, e não “pobreza relativa ou desigualdade social”, a assistência social configura-se como um anti-direito que não livra o pobre da situação de pobreza e reforça as opiniões negativas a seu respeito. Essa noção de pobreza acaba por legitimar mecanismos de restrição da demanda por benefícios e serviços assistenciais, dentre os quais se destacam:

- a) A linha de pobreza baseada no princípio da menor elegibilidade, que reduz a pobreza à miséria ou à indigência;
- b) O cultivo do estigma, como um recurso capaz de produzir sentimentos de vergonha e humilhação no pobre, que demanda a assistência social, fazendo com que ele não busque recursos que lhes são devidos como um direito;
- c) O estigma, que é geralmente estimulado tanto pela compulsão oficial de controle de possíveis fraudes, a serem praticadas pelos destinatários da assistência social, quanto pelos “testes de meio” ou comprovação rigorosa da pobreza., que têm submetido os pobres às mais constrangedoras e humilhantes inspeções em sua vida privada (Pereira,1996,p. 25).

Com base nessa discussão, conclui-se o Bolsa Família e a Previdência Rural têm em comum o fato de serem transferência de renda. Mas, a legitimidade desses programas na sociedade brasileira é bem distinta, e dependente da relação de cada um com o trabalho. Na medida em que a Previdência Rural se aproxima da assistência social ela acaba por se revestir de uma capa de indignidade que envolve os benefícios e serviços assistenciais, o que não ocorre quando ela é tratada como previdência social. Já o Bolsa Família só perderá o estigma quando, mesmo não atrelado ao trabalho, se constituir um direito legitimado pela maioria da população e a categoria direito social for valorizada na cultura nacional, na contramão da ideologia neoliberal. Assim, é possível afirmar que a hipótese de trabalho dessa pesquisa foi confirmada.

É importante ressaltar, por fim, que a assistência social é uma política pública que tem como objetivo garantir direitos sociais e que, no processo de monetarização da proteção social brasileira, a perspectiva do direito foi abandonada, privilegiando-se ações que, de fato, não suprem as necessidades humanas. Porém, recentemente, conforme Stein (IDEM), o Brasil aprovou uma lei de renda básica universal, que se contrapõe a configuração dos programas de transferência renda focalizados; mas que ainda não foi operacionalizada e esbarra na exigência de se atender primeiro aos mais necessitados.

A Previdência Rural é um exemplo de um programa de transferência de renda que difere dessa lógica e, por isso, não vem sofrendo grandes ataques. Além de vinculada ao trabalho - o que a protege de preconceitos e estigmas - os seus beneficiários a entendem como um direito. Porém, nem sempre foi assim. Há que lembrar que PR é uma evolução do PRORUAL/FUNRAL, e que, assim como o Bolsa Família, era tida como assistencialista, com formas de acesso excludentes; e sua gestão era caracterizada pelo clientelismo e até mesmo comprometida com interesses eleitoreiros. Portanto, assim como a PR evoluiu ao se concretizar como direito, o BF poderá seguir esse caminho quando a renda básica de cidadania for de fato implementada.

Referências Bibliográficas

AGATTE, Juliana Picoli. *Condicionalidades do Programa Bolsa Família: entre o marco legal e o acompanhamento nos municípios do ABC paulista*. Dissertação(mestrado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2010.

AMARAL, Ângela Santana do. A categoria Sociedade Civil na tradição liberal e marxista. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 58-92.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.

ANTUNES, Ricardo L. C.. *Adeus ao trabalho?: Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1995.

BARBOSA, Livia. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BATISTA, Paulo Nogueira. *O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Caderno Dívida Externa n. 6, São Paulo, novembro de 1994.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de Política Social. In: MOTA, Ana Elizabete [ET AL.], (orgs). *Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

_____. *Política Social no Capitalismo Tardio*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. Os direitos da seguridade social no Brasil. In: *Política social, justiça e direitos de cidadania na América Latina* / Denise Bomtempo B. de Carvalho [et al] (org.) – Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), Departamento de Serviço Social, 2007.

_____. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

_____. Presidência da República. *Lei nº 10.836*, 09 de janeiro de 2004.

_____. Projeto de lei Nº 7.332 de 2010. Brasília: Senado Federal, 2010.

BRAZ, Marcelo & NETTO, José Paulo. *Economia Política – Uma introdução crítica*. Biblioteca básica/Serviço Social. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

BRUMER, Anita (2002). *Previdência social rural e gênero*. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº. 7, jan./jun.2002.

CASTEL, Robert. *Desestruturação do mundo do trabalho e suas implicações para a política social*. In: Política social, trabalho e democracia em questão / Potyara Amazoneida P. Pereira [et al] (org.) – Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), Departamento de Serviço Social, 2009.

CUNHA, Rosani. Transferência De Renda com Condicionalidade: A experiência do programa bolsa família. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

DELGADO, Guilherme; CARDOSO Jr., José Celso. *O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente de universalização*. Brasília: Texto para discussão (IPEA); nº 688. Brasília : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999.

DELGADO, Guilherme C.; CARDOSO Jr., José C. (orgs.) *Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a experiência da previdência rural nos anos 90*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2000.

DELGADO, Guilherme; CASTRO, Jorge Abrahão de. *Financiamento da previdência rural: situação atual e mudanças*. Texto para discussão (IPEA); nº 992. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003.

FLEURY, Sonia. *Por uma sociedade sem excluídos (as)*. Observatório da Cidadania 2007. Disponível em www.ibase.br/userimages/sociedade.pdf acessado em 12/11/2010.

HAYEK, Friedrich August von. *O Caminho da Servidão*. 5. ed. .Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOBBSBAWN, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

JACCOUB, Luciana. Pobres, Pobreza e Cidadania: os desafios recentes da proteção social. in: *Previdência Social: como incluir os excluídos: uma agenda baseada no desenvolvimento econômico com distribuição de renda*”. Fagnani E, Henrique W. e Lúcio C.(org.).CESIT-IE/UNICAMP. Campinas. 2008.

Lavinas L. e Cavalcanti A. O Legado da Constituição de 1988: é possível incluir sem universalizar? in: *Previdência Social: como incluir os excluídos: uma agenda baseada no desenvolvimento econômico com distribuição de renda*”. Fagnani E, Henrique W. e Lúcio C.(org.).CESIT-IE/UNICAMP. Campinas. 2008

LAVINAS Lenas. *Transferências de Renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro*. Disponível em www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf acessado em 12/11/2010.

LISBOA. *A Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*. Disponível em www.econ.puc-rio.br/grtco/Agenda%Perdida.pdf acessada em 02/03/2011.

Khel, Maria Rita. “Dois Pesos..”. *Jornal O Estado de São Paulo*. 02 de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20101002/> acessado em: 13/10/10.

MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni. Orientações Básicas para a Pesquisa. In: Mota, E.E., Bravo, M.I.; Uchoa, R.; Nogueira, V.M.; Marsiglia, R.; Gomes, L.; Teixeira, M.. (Org.). *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

MERRIEN, François. *Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina?* in: Livro do III Seminário Internacional de Política Social. UnB: programa de Pós-Graduação em Política Social/SER/IH, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de S. & SANCHES, Odécio. *Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou complementaridade?* Cad. Saúde Pública vol.9 no. 3 Rio de Janeiro, Julho/Setembro, 1993. Disponível em: <http://www.scielo.org/pdf/csp/v9n3/02.pdf> Acessado em 12/11/2010.

NETTO, José Paulo. *Crise do Capitalismo e Ofensiva Neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Luciano Magno de. *Direito Objetivo e Subjetivo*. Disponível em: <http://www.coladaweb.com/direito/direito-objetivo-e-subjetivo> Acessado em: 02/04/2011.

PEREIRA, Potyara A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. *As vicissitudes da pesquisa e da teoria no campo da política social*. In: Ser Social, nº 9: Programa de Pós-graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social. Universidade De Brasília, Jul./Dez 2001.

_____. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. *Política social: temas & questões*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009a.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*/Ivanete Boschetti (org) – 2. ed. - São Paulo: Cortez, 2009b.

_____. Do Estado Social ao Estado anti-social. In: *Política social, trabalho e democracia em questão* / Potyara Amazoneida P. Pereira [et al] (org.) – Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), Departamento de Serviço Social, 2009c.

PISÓN, José Martínez de. *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos, 1998.

PIERSON, C. *Origens e desenvolvimento do welfare state: 1880–1975*. In: *Beyond the welfare state?* Cambridge: Polity Press, 1991. Resumo preparado e traduzido por Potyara Pereira.

POLANYI, Karl. *A Grande transformação: as origens de nossa época*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

Revista veja. *Entrevista com Senador Jarbas Vasconcelos*. Edição 2100. Ano 42, N° 7 de 18 de fevereiro de 2009.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo Público e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANI, Geraldo. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHWARZER, Helmut. *Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil – evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará*. Texto para discussão (IPEA); n° 729. Rio de Janeiro, IPEA, 2000a.

_____. *Paradigmas de Previdência Social Rural: Um Panorama da Experiência Internacional*. Texto para discussão (IPEA); n° 767. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: IPEA. 2000b.

SCHWARZER, Helmut (Org.). *Previdência Social: Reflexões e Desafios. Brasil. Ministério da Previdência Social*. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1. Ed.). Brasília: MPS, 2009.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004*. Texto para discussão (IPEA); n° 1166. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.

STEIN, Rosa Helena. *As políticas de transferências de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?* Tese (Doutorado) – Centro de Pesquisas e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, 2005.

Sites consultados

<http://www.mds.gov.br>

<http://www.previdenciasocial.gov.br>