



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

Focalização X Universalização das Políticas Sociais Brasileiras:  
limites e possibilidades no enfrentamento da Pobreza e da Desigualdade Social

Ana Heloisa Viana Silva Moreno

Brasília, Julho de 2009

Ana Heloísa Viana Silva Moreno

Focalização X Universalização das Políticas Sociais Brasileiras:  
limites e possibilidades no enfrentamento da Pobreza e da Desigualdade Social

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado  
ao Departamento de Serviço Social da  
Universidade de Brasília/UnB, como requisito  
para à obtenção do título de graduada em  
Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Mestre Camila Potyara  
Pereira

Brasília, Julho de 2009

Ana Heloísa Viana Silva Moreno

Focalização X Universalização das Políticas Sociais Brasileiras:  
limites e possibilidades no enfrentamento da Pobreza e da Desigualdade Social

Banca Examinadora

---

Prof<sup>a</sup>. Mestre. Camila Potyara Pereira  
(Orientadora - Ser/UnB)

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Daniela Neves de Sousa  
(Membro Interno Ser- UnB)

---

Mestrando Álvaro A. Santarém  
Amorim  
(Membro Externo)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a **Deus**, por ter me dado força e paciência e por ter providenciado o necessário para que eu conseguisse concluir o curso de Serviço Social e por, conseqüência, esse TCC;

Agradeço aos familiares, principalmente à minha mãe, **Terezinha Silva**, e ao meu pai, **Antônio Moreno**, que me apoiaram e proporcionaram as condições para que continuasse a realização das etapas do meu sonho;

Agradeço ao meu companheiro, **Marcos Drummond Malvar**, pelas ajudas frequentes, discussões fomentadoras de novas ideias, paciência durante a realização desse trabalho e por acreditar no meu sucesso;

Agradeço aos amigos queridos, em especial **Heitor Cova Gama e Clara Moraes Hossell**, que de forma muito especial, me apoiaram com seus incentivos amistosos e fraternos;

Agradeço à **Professora Camila Potyara Pereira**, pelo apoio, por acreditar em minha capacidade, dando o estímulo necessário e as orientações que me proporcionaram a força e a persistência na feitura das leituras e pesquisas;

Agradeço à **Professora Potyara Amazoneida P. Pereira**, pela instigação na pesquisa do tema durante o meu período de permanência no NEPPOS e pelo empréstimo dos conceitos e concepções que nortearam esse trabalho;

Agradeço, ainda, aos professores do Departamento de Serviço Social, em especial à professora **Silvia Yanoullas**, pelas profícuas discussões fomentadas em sala de aula.

## **RESUMO**

Essa pesquisa faz uma comparação entre as políticas universais e políticas focalizadas na redução da pobreza e da desigualdade social. No primeiro capítulo, tratamos da transição do modo de produção feudalista para o capitalista, com o simultâneo surgimento da pobreza e como consequência das primeiras Leis dos Pobres na Inglaterra, desde o século XIV. Em seguida, demonstramos que os princípios vigentes em relação às medidas assistenciais daquela época, são os que hoje norteiam as políticas focalizadas. No segundo capítulo, fizemos uma análise do surgimento da pobreza no Brasil, fazendo um paralelo com o surgimento da pobreza na Inglaterra, quando do desenvolvimento das indústrias e da urbanização. Observamos que o caráter das políticas adotadas no Brasil para o enfrentamento da questão social tinha e continua tendo o mesmo formato perverso das Leis dos Pobres, com a adoção, inclusive, dos mesmos paradigmas ideológicos: aqueles que responsabilizam os pobres por sua situação de miséria e de pobreza, em que a responsabilidade é retirada do âmbito estatal e transferida para o âmbito individual. No terceiro capítulo, aprofundamos o entendimento: (i) do que são as políticas focalizadas, (ii) de quais são os seus argumentos e os atores sociais favoráveis a elas e (iii) dos efeitos esperados e realmente alcançados por elas e demonstramos que elas não alcançam os efeitos a que se propõem a alcançar. E, no último capítulo, aprofundamos no entendimento: (i) do que são as políticas universais e quais são os argumentos favoráveis a elas e (ii) de quais são os efeitos esperados através de sua implementação, demonstrando que, potencialmente, essa é a mais indicada para se atingir a equidade e a redução da pobreza e da desigualdade.

**Palavras-Chave: 1. Política Social Universal 2. Política Social Focalizada 3. Pobreza 4. Desigualdade**

## **ABSTRACT**

This essay compares the universal and focalized social policies in the context of the reduction of the poverty and social inequality. In the first chapter, we make reference to the transition from the feudalist to the capitalist production system, simultaneously to the appearance of poverty as a consequence of English Poors Law Act, in the XIV Century. After, we demonstrate that the principles of such age are the same of the focalized policies nowadays. In the Second Chapter, we make an analysis of the appearance of poverty in Brazil, in view of England's case at the time of the development of the industries and of the urbanization process, as they have the same perverse format of the Law Poors Act, with even the ideological paradigm which is to allege that the poor are responsible for their poverty, and the State is not guilty and has no responsibility for that. In the third chapter, we have studied what are focalized policies, the arguments of those who defend it. The same has been done with the universal policies, besides analyzing its effects and indicating that the universal policies are more suitable to reduce poverty and social inequality.

**Key-words: 1. Universal Social Policy 2. Focalized Social Policy 3. Poverty 4. Social Unequality**

## LISTA DE SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

CAS- Documento de Estratégia de Assistência ao País

CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CRAS- Centro de Referência em Assistência Social

CNPq- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

DIEESE- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos

FMI- Fundo Monetário Internacional

INSS- Instituto Nacional de Seguro Social

LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social

NEPPOS- Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social

PIBIC- Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

PNAD- Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

SUS- Sistema Único de Saúde

UnB- Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<i>Introdução e Problema da Pesquisa.....</i>	<i>11</i>
<i>Objeto.....</i>	<i>13</i>
<i>Objetivo Geral e Hipótese.....</i>	<i>14</i>
<i>Justificativa.....</i>	<i>15</i>
<i>Métodos e Instrumentos.....</i>	<i>16</i>
<i>Procedimentos Metodológicos.....</i>	<i>16</i>

### CAPÍTULO1

<i>A retirada dos trabalhadores do campo.....</i>	<i>17</i>
<i>O surgimento da “Vagabundagem”.....</i>	<i>20</i>
<i>A redução dos salários e a pauperização.....</i>	<i>22</i>
<i>As faces da Proteção Social no curso da história.....</i>	<i>22</i>
<i>Pobres Merecedores e Não Merecedores.....</i>	<i>24</i>
<i>Dissidentes da vertente punitiva da pobreza.....</i>	<i>30</i>

### CAPÍTULO 2

<i>O surgimento do pauperismo no Brasil.....</i>	<i>37</i>
<i>As faces da proteção social no curso da história brasileira.....</i>	<i>37</i>
<i>A urbanização e o surgimento da pobreza.....</i>	<i>38</i>
<i>As diferentes concepções de pobreza.....</i>	<i>42</i>
<i>Concepções de pobreza relacionadas às necessidades humanas.....</i>	<i>45</i>
<i>A legalização da Proteção Social Brasileira.....</i>	<i>49</i>



### **CAPÍTULO 3**

O Escopo Teórico das Políticas Sociais Focalizadas.....	54
<i>O escopo teórico das políticas focalizadas.....</i>	<i>54</i>
<i>Defensores da Política Social Focalizada.....</i>	<i>56</i>
<i>Operacionalização.....</i>	<i>59</i>
<i>Melhoria do desenho das políticas.....</i>	<i>60</i>
<i>Eficácia.....</i>	<i>62</i>
<i>Racionalidade econômica.....</i>	<i>63</i>
<i>Evita o efeito Mateus.....</i>	<i>64</i>
<i>Responsabilização dos sujeitos.....</i>	<i>65</i>
<i>A política focalizada e a equidade.....</i>	<i>66</i>

### **CAPÍTULO 4**

O Escopo Teórico das Políticas Sociais Universais.....	72
<i>O escopo teórico das Políticas Universais.....</i>	<i>72</i>
<i>Naturalização da pobreza.....</i>	<i>76</i>
<i>A universalização como prática preventiva.....</i>	<i>78</i>
<i>Entendimento de pobreza das Políticas Universais.....</i>	<i>79</i>
<i>Função do Estado.....</i>	<i>80</i>
<i>Os mitos construídos para renegar a universalização.....</i>	<i>81</i>
<i>As armadilhas da focalização.....</i>	<i>82</i>
<i>Armadilha da pobreza.....</i>	<i>83</i>
<i>Armadilha da poupança.....</i>	<i>85</i>
<i>Armadilha do desemprego.....</i>	<i>86</i>
<i>A estigmatização dos beneficiários.....</i>	<i>88</i>

<i>Custos das Políticas Universais</i> .....	91
<b>Conclusão</b> .....	93
<b>Bibliografia</b> .....	96

## **Focalização X Universalização das Políticas Sociais Brasileiras: limites e possibilidades no enfrentamento da Pobreza e da Desigualdade Social**

### **1. Introdução**

Essa pesquisa é resultado do desenvolvimento do Trabalho de Conclusão do Curso (TCC) de graduação em Serviço Social, da Universidade de Brasília, em que o objetivo primordial foi o de analisar comparativamente duas concepções teóricas de política social: as concepções universal e focalizada, sendo que a última, de acordo com o que analisamos, vem caracterizando as medidas de assistência ao longo do tempo e em diferentes contextos, no mundo todo, desde o século XIV, na Inglaterra, quando das Leis dos Pobres, mas, no âmbito brasileiro, apresenta aspectos particulares. Foi nesse caso específico que nos aprofundamos. Para tanto, prosseguimos numa comparação entre as duas concepções de política social, com suas justificações teóricas e ideológicas diferenciadas, bem como na análise de seus efeitos sobre a redução da pobreza e da desigualdade.

Tal propósito assenta-se no seguinte **problema de pesquisa** do qual decorrem o **objeto**, os **objetivos** e a **hipótese de trabalho**, explicitados em seguida.

### **2. Problema da Pesquisa**

As políticas sociais, em quase todo mundo, passaram a ser regidas pelo ideário neoliberal no final dos anos 1970. Em decorrência disso, tais políticas ressuscitaram a concepção e a visão punitiva, adotadas na Inglaterra com o surgimento da Lei dos Pobres, no século XIV, segundo a qual os pobres eram os culpados exclusivos de sua condição de privação, visto não serem capazes de aproveitar as oportunidades de ascensão social que o capitalismo oferece, além de não se esforçarem para se inserirem no mercado de trabalho como forma de garantir seu sustento e o de suas famílias.

Tal concepção está em perfeita consonância com a visão de mundo que sobrepõe o mérito ao direito de cidadania social e, portanto, defende o Estado mínimo e o empreendedorismo individual, com base nos seguintes argumentos historicamente construídos desde o surgimento do pauperismo, com a industrialização na Inglaterra:

fortemente influenciado pela concepção adotada na Inglaterra, segundo o qual, os indivíduos que estavam em condições de pauperismo eram os responsáveis pela situação em que se encontravam, pois optavam pelo não trabalho. Tal concepção se transformou mais ainda e, nos dias de hoje, é compreendida como conjunto de carências individuais, incapacidades e inabilidades pessoais de inserção no mercado de trabalho, resultado de processos decisórios e padrões de comportamento deficitários. Sendo assim, a pobreza passou a ser considerada o pivô do mau funcionamento do capitalismo (Mauriel, 2006).

Como se pode depreender, tais concepções corroboram a ideia de que a execução dos programas de combate à pobreza deve ficar a cargo da iniciativa privada. “Nos anos 90, as pesquisas sobre pobreza na América Latina foram capturadas pela crescente obsessão com a questão do indivíduo, da igualdade de oportunidades e do desenvolvimento das capacidades” (Mauriel, 2006, p. 50).

Com efeito, a meta das políticas sociais neoliberais é atender sujeitos de direitos como se não o fossem, por meio de medidas minimalistas de proteção social, de forma que estes consigam, pelos seus próprios esforços, sair da pobreza. Por essa perspectiva, as políticas sociais não são consideradas direitos sociais do cidadão e nem deveres do Estado. O Estado é desresponsabilizado pela histórica dívida social com a sociedade, especialmente com os mais pobres, em contraposição à forma como entendem teóricos social-democratas e socialistas. Sendo assim, as políticas sociais que, desde o segundo pós-guerra até meados dos anos 1970, pautavam-se pelo princípio da universalidade - como a saúde e a educação - passaram a orientar-se pelo princípio da seletividade e da focalização na pobreza extrema, além de ficarem relegadas à privatização.

Ao prevalecer a focalização sobre a universalidade, na concepção e na prática da política social, esta passou a ser encarada como medida técnica de governo e não como ressarcimento legal e legítimo de “dívidas” sociais acumuladas (Pereira e Stein, 2004, p. 5).

A distribuição de benefícios e serviços, com base no critério da focalização, ficou condicionada a contrapartidas por parte dos grupos atendidos que, segundo esse princípio, devem ser os mais pobres dentre os pobres. As exigências impostas pelo critério da focalização tornaram as políticas sociais mais ciosas de uma racionalidade e eficiência, que consiste em melhor administrar recursos escassos, e exige amplo controle do Estado sobre os cidadãos. Seus defensores defendem que as políticas sociais focalizadas são mais racionais e são melhor gerenciadas do ponto de vista dos recursos humanos e dos gastos

financeiros. Portanto, são menos onerosas, porque se baseiam no estabelecimento de critérios rígidos de elegibilidade, além de atenderem melhor à diversidade de demandas, sendo, por isso, mais justas e equitativas.

Entretanto, evidências empíricas revelam que, ao contrário das políticas sociais universais, as focalizadas são dispendiosas e injustas. Por exigirem comprovações vexatórias de pobreza extrema e cobrarem contrapartidas ou condicionalidades, acabam por gerar estigmas e cultivar a *fraudemania*<sup>1</sup> (Pereira- Pereira e Stein, 2004). Todas estas características resultam em efeitos perversos, que expõem os destinatários da assistência social ao constrangimento e à situação de desfiliação, já que muitos cidadãos ficam sem acesso aos serviços e programas.

As razões principais para a adoção do princípio da universalidade residem (i) na não discriminação do acesso aos bens e serviços sociais; (ii) na necessidade da democratização de sua distribuição; (iii) no reconhecimento de que os beneficiários são cidadãos e que, por isso, têm direito de acesso às políticas sociais de forma não estigmatizante; (iv) na comprovação de que a universalidade é menos onerosa; e (v) no fato de que, por serem públicos, os serviços devem estar disponíveis ao usufruto de todos, como direito devido e não favor.

Estes foram alguns dos aspectos detectados e comparados nesta pesquisa. Outros dizem respeito às implicações que a concepção focalizada acarretam, tais como (i) a restrição do papel do Estado na proteção social; (ii) o apelo à solidariedade da classe abastada aos mais pobres; (iii) a responsabilização da família e do mercado, como principais agentes de provisão social, com respaldo na crença da desigualdade social como um fato natural; e ônus mais elevados aos cofres públicos, em comparação com programas de caráter universal (Pereira-Pereira e Stein, 2004).

### **3. Objeto**

Constituíram objetos de interesse desta investigação as concepções universal e focalizada de política social para, por meio da comparação dos seus respectivos funcionamentos e implicações, e com base em ações programáticas selecionadas aferir qual dessas concepções e práticas é mais racional, eficiente/eficaz no trato da pobreza e das

---

<sup>1</sup> Pressuposto de que os pobres sempre estão dispostos a fraudar o sistema de proteção social.

desigualdades sociais e proporcionalmente menos onerosa.

Relacionados a este objeto, os objetivos da pesquisa podem ser assim especificados:

#### **4. Objetivo Geral**

Tendo como referência os princípios da universalidade e da focalização, que, através dos tempos, têm orientado concepções e práticas de política social, analisaremos, comparativamente, a concepção, o processamento, os efeitos sociais (positivos e negativos) e o custo financeiro das concepções focalizada e universal de política social.

#### **5. Hipótese**

*Na base do objeto e dos objetivos descritos repousa a seguinte **suposição**:*

As políticas sociais universais são mais eficazes e eficientes no trato da pobreza e da desigualdade pelos seguintes motivos: não incorrem na submissão dos sujeitos nas armadilhas da pobreza, do desemprego e da poupança; visam atender a todos progressivamente independente de condição social; exigem menor aparato burocrático na distribuição de serviços e benefícios por não exigirem comprovações de pobreza e controles rígidos das demandas e necessidades dos beneficiários; tratam a política social como bem público indivisível e direito de todos. Dessa forma, elas estão mais próximas do conceito de política pública.

Por outro lado, supõe-se que as políticas sociais focalizadas não se pautam pelo estatuto da cidadania; não contribuem para a real diminuição da pobreza e da desigualdade; e trazem como consequência: a armadilha da pobreza, por meio de sua manutenção, a armadilha do desemprego e a da poupança, além da burocratizar a proteção social e aumentar o gasto público na gestão da política e negar seu caráter público gerando estigma dos usuários.

Tal hipótese, assim como o objeto e o objetivo que se inspiram nela têm como fio condutor a seguinte **questão de partida**:

Qual lógica - universal ou a focalizada – contribui para ascensão dos demandantes da política social ao status de cidadãos coletivos e qual delas é mais eficaz e eficiente do

ponto de vista do atendimento social e dos custos governamentais referentes à sua gestão, acompanhamento e controle?

## **6. Justificativa**

O interesse pelo tema desta pesquisa surgiu por ocasião de minha inserção, como bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) em pesquisa financiada pelo CNPq intitulada “Projetos Alternativos às Políticas Sociais Neoliberais” coordenada pela professora doutora Potyara Amazoneida Pereira Pereira no NEPPoS - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social da Universidade de Brasília (UnB).

No processo contemporâneo de realização da política social pública no Brasil, chamou-me atenção o fato de os governos virem cada vez mais priorizando políticas focalizadas e seletivas no combate a pobreza extrema, em detrimento do emprego de políticas sociais universais. Tendo como referência essa tendência surgiu o interesse de investigá-la, visto que ela tem sido pouco analisada nos circuitos intelectuais e políticos e insuficientemente considerada nos processos de gestão e avaliação de programas sociais no país.

Considero, portanto, que esta pesquisa é de extrema relevância na atualidade, pois, além de tratar de assunto pouco explorado, analiticamente, poderá fornecer elementos de reflexão quanto aos limites e possibilidades da focalização e da universalidade como princípios orientadores da política social contemporânea.

Atualmente, os governos têm restringido o gasto público no âmbito das políticas sociais e têm se utilizado do argumento de que, com a diminuição dos recursos para custeio dessas políticas sociais, a única solução possível diante do aumento do pauperismo é realizar ações focalizadas e emergenciais voltadas para os miseráveis.

Contudo, o modelo teórico que embasa a adoção da política social focalizada tem resultado em efeitos perversos, um exemplo é a *armadilha da pobreza*: sendo os programas voltados para os miseráveis, a população pobre não é assistida e cai facilmente na miséria. Por outro lado, os miseráveis têm que se manter como tais, pois, do contrário, perdem o direito à assistência. O merecimento pelo viés da miséria é primordial neste entendimento de política social neoliberal. Esta visão se contrapõe à que prevê amplo atendimento às necessidades sociais básicas como questão de direito universal. E foi pautada nessa

divergência teórica em que essa pesquisa se deteve. Por perceber a importância desta contradição teórica é que consideramos relevante tomar parte nesta discussão a fim de analisar como tem se estruturado a política social nos dias de hoje e verificar quais são as influências teóricas e metodológicas utilizadas na formulação das políticas sociais.

## ***7. Métodos e Instrumentos***

As pesquisas se pautam pelo objetivo de desvelar a realidade, retirar o véu que a esconde sob suas determinações, o que se impõe como um grande desafio, eis que os fatos que emolduram a realidade não são neutros, são contraditórios e influenciados pela história, se relacionam e por meio de um complexo de fenômenos, os acontecimentos que se modificam e transformam constantemente. Para compreender essa realidade tão complexa foi necessário selecionar uma metodologia que levasse em consideração tais características, para tanto, foi selecionado o método dialético na realização desta pesquisa.

## ***8. Procedimentos Metodológicos***

Como fonte de buscas para pesquisar o tema em questão, foi realizada ampla revisão bibliográfica à respeito das teorias e conceitos de política social universal e focalizada que influenciam o desenho dos programas de assistência social atualmente. Para tanto buscamos referências documentais em:

1. Legislações que regulamentam e normatizam a política de assistência social e os direitos sociais no âmbito federal;
2. Pesquisas em fontes documentais secundárias realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
3. Artigos, livros e estudos de organismos nacionais e internacionais, IPEA, CEPAL, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento Social, Fundo Monetário Internacional, entre outros;
4. Pesquisas teóricas em livros, boletins, revistas e artigos da área de política social, serviço social e áreas afins;
5. Participação em seminários relativos de política social;



## CAPÍTULO 1

### O Desenvolvimento da Proteção Social

#### ***1.1 A retirada dos trabalhadores do campo***

Para compreendermos como se iniciou o processo do pauperismo, entendido como um fenômeno relacionado à industrialização e à consequente urbanização, é necessário nos remetermos ao êxodo rural a que os camponeses foram submetidos, como forma de criar, artificialmente, mão-de-obra para o trabalho industrial.

O estabelecimento da acumulação de capital, como um processo forte e duradouro que criou as bases para o surgimento do capitalismo, foi precedido por um processo prévio a que Marx chamou de “acumulação primitiva de capital”, o desenrolar deste fenômeno resultou na separação do produtor do seu meio de produção. Diz-se dele “primitivo”, porque se deu no início da formação do capital (Marx, 1996).

Foi num movimento paradoxal que se deu a formação primitiva de capital, pois ao mesmo tempo que libertou os trabalhadores da servidão e da coação corporativa, obrigou-os a se tornarem vendedores da sua força de trabalho e, portanto, de si mesmos (Marx, 1996). Enquanto regia o modo de produção feudalista, os servos eram submetidos ao seu amo, esses detinham a terra, mas permitiam que servos produzissem. Dessa produção, a maior parte ficava em posse do amo e a outra parte servia para o sustento da família do servo. Quando essa forma de criação de capital entrou em declínio, abriu-se a possibilidade de uma nova forma de reprodução do capital, que viria a ser chamada de capitalismo.

Para a recriação de capital era preciso baratear os custos da produção e criar a possibilidade de que os antes considerados servos se dispusessem a trabalhar ganhando pouco. Para isso, seria necessário libertar o trabalhador da servidão e retirá-lo da terra. O marco da apropriação privada foi portanto, a retirada violenta das massas camponesas de seus meios de subsistência e o seu imediato lançamento no mercado de trabalho na forma de proletários.

Na Inglaterra, a servidão desapareceu na última parte do século XIV. À época, a maioria da população consistia de camponeses autônomos<sup>2</sup>, que vez por outra aproveitavam

---

<sup>2</sup> É preciso entender que o processo de retirada dos trabalhadores do campo não ocorreu subitamente, nem mesmo de forma fatalista. A condição apropriada para a formação do capital, dos capitalistas e dos proletários foi determinada principalmente pela relação estabelecida entre os donos das terras e os camponeses em relação ao direito de cultivá-las. A esse respeito Marx

o tempo livre trabalhando para grandes proprietários.

O sistema do capital que se instaurava precisava da servidão do povo, mas de outra maneira, agora como proletários, como trabalhadores de aluguel despojados de seus meios de trabalho, foi assim que uma massa de proletários “livres” foi lançada no mercado de trabalho pela dissolução dos séquitos feudais. O processo de expropriação violenta recebeu novo impulso no século XVI, com a Reforma Protestante, em consequência dela, os bens e terras da igreja foram tomados, pois à época, era a Igreja Católica a grande proprietária feudal das terras Inglesas. Os bens e terras da igreja foram doados pelo governo a alguns privilegiados ou vendidos por preços irrisórios a arrendatários ou a especuladores, os quais expulsaram em massa os antigos súditos. A propriedade legalmente garantida aos camponeses empobrecidos que provinha dos dízimos da Igreja também foram confiscadas. Foi assim que grandes proprietários fundiários impuseram uma usurpação legal da terra, reivindicaram sua propriedade privada, sobre as quais possuíam títulos feudais. Eles “indenizavam” o Estado e retiravam os lavradores ingleses do local. As terras, antes comunais, tomadas por senhores, foram cercadas e convertidas em pastagens, ou arrendadas, enfim foram monopolizandas (Arbuthnot, 1773, *apud* Marx, 1996)<sup>3</sup>.

O monopólio dos grandes arrendamentos resultou na elevação dos preços dos produtos de subsistência, pois houve um aumento de demanda, já que, os pequenos proprietários e arrendatários que antes cultivavam a terra e produziam para a subsistência própria, com a expropriação das terras, passaram comprar tais produtos.

Sob o reinado de Fiodor Ivanovitch (1584-1598), quando o soberano de fato da Rússia era Boris Godunov, foi decretado um edito, em 1597, segundo o

---

nos diz: “Na Inglaterra, a primeira forma de arrendatário foi o *bailiff*, ele mesmo um servo. Sua posição é idêntica a do *villicus* da Roma Antiga, apenas em esfera de ação mais estreita. Durante a segunda metade do século XIV, ele é substituído por um arrendatário a quem o *landlord* fornece sementes, gado e instrumentos agrícolas. Sua situação não é muito diferente da do camponês. Apenas explora mais o trabalho assalariado. Torna-se logo *metayer*, meio arrendatário. Ele aplica uma parte do capital agrícola, o *landlord* a outra. Ambos dividem o produto global em proporção contratualmente determinada.

Essa forma desapareceu na Inglaterra dando lugar ao arrendatário propriamente dito, o qual aplicava seu próprio capital empregando de trabalhadores assalariados e os paga, uma parte em dinheiro ou *in natura* e ao *landlord* como renda da terra.

Enquanto, durante o século XV, o camponês independente e o servo agrícola, que trabalhavam como assalariado, e ao mesmo tempo, para si mesmos, se enriquecem mediante seu trabalho, a situação do arrendatário e seu campo de produção permanecem igualmente medíocres” (Marx, 1996, p. 363).

2Adiante mostramos quão grande foi a concentração de terras na Inglaterra no século XIV: Em Northamptonshire e Lincolnshire tem predominado o cercamento das terras comunais e estas em sua maioria estão sendo convertidas em pastagens. Não é nada incomum ver 4 ou 5 ricos criadores de gado em uma extensão de terras em que antes se encontravam 20 a 30 arrendatários e outros pequenos proprietários, além de moradores. Todos foram expulsos (Addington, 1772 *apud* Marx, 1996).

<sup>3</sup> Adiante mostramos quão grande foi a concentração de terras na Inglaterra no século XIV: Em Northamptonshire e Lincolnshire tem predominado o cercamento das terras comunais e estas em sua maioria estão sendo convertidas em pastagens. Não é nada incomum ver 4 ou 5 ricos criadores de gado em uma extensão de terras em que antes se encontravam 20 a 30 arrendatários e outros pequenos proprietários, além de moradores. Todos foram expulsos (Addington, 1772 *apud* Marx, 1996).

qual os camponeses que tinham fugido do jugo insuportável e das chicanas dos proprietários fundiários seriam procurados durante cinco anos e devolvidos à força a seus antigos senhores (Marx, 1996, p. 347).

O último grande processo de expropriação dos lavradores da base fundiária, chamado *Clearing of Estates*, se baseava na retirada dos camponeses independentes das propriedades, de modo que os trabalhadores agrícolas ficavam sem o espaço necessário para cultivo e moradia<sup>4</sup>. A alienação da propriedade comunal dos domínios do Estado ocorreu de forma fraudulenta em favor da propriedade privada, foi assim que se deu a conquista do campo para a agricultura capitalista e a incorporação da base fundiária ao capital e criação do proletariado para a indústria urbana (Marx, 1996).

No século XVIII, na Escócia também ocorreu a “limpeza” e paradoxalmente ao mesmo tempo a emigração foi proibida, a finalidade era fazer com que os camponeses fossem para as cidades fabris. As clareações foram utilizadas pela duquesa de *Sutherland*. Ela deixou a terra limpa para as pastagens de ovelhas. Tão “eficiente” foi seu método, que do ano de 1814 até 1820, dos 15 mil habitantes, cerca de 3 mil famílias, foram expulsos e exterminados. Todas as aldeias destruídas pelo fogo, os campos transformados em pastagem, os soldados britânicos foram encarregados da execução dos nativos. A duquesa apropriou-se de 794 mil acres de terras, que historicamente haviam pertencido ao clã, aos nativos expulsos foram destinados aproximadamente 6 mil acres de terras. Ela dividiu toda a terra roubada ao clã em 29 grandes arrendamentos para a criação de ovelhas, cada um habitado por uma única família, na maioria servos ingleses de arrendatários. No ano de 1825, os 15 mil gaélicos já tinham sido substituídos por 131 mil ovelhas. Aquela parte dos aborígenes que foi jogada na orla marítima procurou viver da pesca (Marx, 1996).

Toda essa massa de ex-camponeses, sem ter onde produzir, criada artificialmente passaram à condição imediata de desempregados, e não havia condições da manufatura nascente absorver toda aquela massa de trabalhadores na mesma proporção em que surgiam. “Acabaram por se converter em massas de esmoleiros, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição e na maioria dos casos por força das circunstâncias<sup>5</sup>” (Marx, 1996, p. 356).

---

<sup>4</sup> É inconteste que agiam conscientemente os senhores, com o objetivo de retirar as possibilidades de subsistência dos camponeses, como mostra o Dr. Hunter: “Senhores de terra e arrendatários”, diz Dr. Hunter, “agem, nesse caso, de mãos dadas. Poucos acres junto ao cottage tornariam o trabalhador demasiado independente.” (Roberts, 1856, p. 184 *apud* Marx, 1996, p. 345).

<sup>5</sup> Engels em “A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra”, nos conta que durante o período que permaneceu no país, a causa direta da morte de vinte ou trinta pessoas foi a fome, nas circunstâncias as mais revoltantes, mas quando dos inquéritos, raramente o júri tinha coragem de dizer a causa das mortes (Engels, 2008).

## 1.2 O surgimento da “Vagabundagem”

Foi na tentativa de disciplinar toda essa massa humana na nova condição de vida que permitiu-se a permanência na Europa ocidental, entre os séculos XV e durante o século XVI, de uma legislação sanguinária contra a “vagabundagem”. A legislação os tratava como criminosos voluntários e supunha que dependia de sua vontade seguir trabalhando nas antigas condições, as quais não mais existiam. Na Inglaterra, essa legislação começou sob o governo de Henrique VII, no ano de 1530 (Marx, 1996).

É possível vislumbrar a situação desumana que passavam os recém-pobres, por meio do seguinte fato histórico: no sul da Inglaterra, vários proprietários fundiários e arrendatários abastados se reuniram e formularam sugestões, que mais tarde se tornariam propostas de lei, à rainha Elizabeth I, sobre a correta forma de lidar com os pobres.

Uma das propostas foi a construção de prisões nas paróquias. E como consequência imposta aos pobres que não se deixassem encarcerar, lhes deveria ser negado auxílio. Ainda sugeriram que fossem colocados à disposição da vizinhança, para que fossem **arrendados**. O arrendamento seria tal qual numa licitação: apresentariam propostas lacradas, em determinado dia, dando o preço mais baixo pelo qual se dispusessem a arrendá-los. Defendiam ainda, que agindo assim, a paróquia cumpriria seus deveres para com os pobres, e se por acaso, um ou outro pobre morresse sob a tutela do contratante, o pecado seria deste. Dessa forma, impediriam os miseráveis a requerer ajuda (Blakey, 1855 *apud* Marx, 1996).

Argumentos do gênero dos acima descritos foram declarados por Fletcher de Saltoun, no ano de 1698 no Parlamento escocês:

O número de mendigos, na Escócia, é estimado em não menos que 200 mil. O único remédio que eu, um republicano por princípio, posso propor é restaurar a antiga condição de servidão e tornar escravos todos os que sejam incapazes de prover sua própria subsistência (Eden. Op. cit., Livro Primeiro, cap. 1, pp. 60-61 *apud* Marx, 1996, p. 346)

Surpreendentemente essas proposições foram colocadas em prática, os camponeses expropriados de suas terras que não encontravam trabalho, passaram a ser considerados vagabundos e passaram a receber todo tipo de espoliação.

Durante o reinado de Eduardo VI, em 1547, foi instituída pena de escravidão para quem se recusasse a trabalhar. O denunciante teria direito a tomar o “vadio” como escravo, seu dono deveria alimentar seu escravo com pão e água, bebida fraca e refugos de

carne e também teria o direito de açoitá-lo. Caso o escravo se ausentasse por 14 dias era condenado à escravidão por toda a vida e seria marcado a ferro na testa ou face. No caso de fuga pela terceira vez, era executado. O dono podia vendê-lo ou alugá-lo como escravo. Se os escravos tentassem algo contra os senhores, seriam da mesma forma executados. Para qualquer tipo de tentativa de se livrar da condição que lhes era imposta haviam castigos cruéis (Marx, 1996).

No reinado de Henrique VIII, em 1530, os vagabundos válidos, ou seja, aqueles considerados em condições de trabalhar, recebiam como pena, o açoitamento e encarceramento: eram amarrados atrás de um carro e açoitados até que o sangue escorresse, deveriam jurar que retornariam ao lugar onde moravam e que voltariam ao trabalho. Mais tarde, o estatuto recebeu adendos, aquele que fosse apanhado pela segunda vez por vagabundagem deveria ser novamente açoitado e ter a metade da orelha cortada, na terceira reincidência, seria considerado criminoso e inimigo, por fim, seria executado (Marx, 1996).

Mas em 1530, sob o reinado de Henrique VIII, o Estado permitiu a mendicagem, aos inválidos para o trabalho, mas apenas em áreas previamente designadas. Contudo, as “crianças desocupadas, de cinco a quatorze anos de idade, eram separadas de seus pais e internadas em asilos” (Fiedlander, 1973, p. 16 *apud* Pereira, 2008, p. 63). Os considerados vagabundos pela sociedade eram punidos com escravidão (Pereira, 2008).

Buscando soluções sobre o que fazer com os pobres, foram criadas as *Poor-houses* (casas dos pobres), local onde eram alojados os incapazes para o trabalho, lá eram obrigados a trabalhar para prover a própria subsistência.

A última parte desse estatuto previa que certos pobres deveriam ser empregados pela comunidade ou pelos indivíduos que lhes dessem de comer e de beber e desejassem oferecer trabalho a eles. Esse costume subsistiu até o século XIX, na Inglaterra, sob o nome de *roundsmen* (circulantes) (Marx, 1996).

Durante o reinado de Elisabeth I, por volta do ano de 1572, ser açoitado, ter a orelha arrancada ou ser executado eram penas corriqueiras aos considerados vagabundos. Prescrições semelhantes vigoraram na França, Holanda e Países Baixos e subsistiram legalmente até o começo do século XVIII (Marx, 1996). A própria rainha chegou a assumir que em toda parte da Inglaterra o pobre era subjugado. Tão insustentável se tornou a situação que em seu 43º ano de reinado, teve que reconhecer o pauperismo e introduzir o

imposto para os pobres<sup>6</sup>.

### **1.3 A redução dos salários e a pauperização**

Os salários eram controlados por lei, havia um valor de pagamento máximo para os empregadores das cidades, mas não havia o estabelecimento de um salário mínimo. Proibia-se, sob pena de prisão, o pagamento de salários maiores que permitido. A pena imputava-se tanto aos que pagassem salários, quanto aos que recebessem. Os trabalhadores rurais eram alugados por período anual e os da cidade eram submetidos ao “mercado aberto” (Marx, 1996).

Pelo Estatuto dos Aprendizes de Elisabeth I, os juízes tinham autorização para fixar os salários e modificá-los de acordo com as épocas do ano e os preços das mercadorias. A coalizão de trabalhadores era considerada crime grave, pelo estatuto, essa regra vigorou do século XIV até 1825.

Foram esses acontecimentos históricos que pré-condicionaram o surgimento do capitalismo, do pauperismo, e por consequência das medidas de proteção social.

### **1.4 As faces da Proteção Social no curso da história**

As estatísticas do pauperismo inglês mostram que durante os períodos de crise a massa de pobres se expandia, e quando ocorria a retomada dos negócios, decrescia. À época eram considerados pobres todos aqueles que não tinham recursos suficientes para viver sem trabalhar, sendo assim, a maioria da população era considerada pobre. Diante da imensa quantidade de pobres, a população foi impelida a criar mecanismos para diminuição da miséria, dando ensejo a criação das Leis dos Pobres, no século XIV. Essas Leis constituíram em um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado diante dos desabrigados, dos doentes e das epidemias, que eram muito comuns na época.

Foi na Grã-Bretanha, em 1388, que surgiu a primeira Lei dos Pobres (*Poor Law Act*), que se tem notícia. Seu objetivo era fixar os salários e impedir a mobilidade dos desempregados que procuravam por trabalho, considerados vagabundos. Acreditava-se que os perambulantes não trabalhavam porque não queriam. Desconsideravam que

---

<sup>6</sup> Os autores dessa lei se envergonhavam de enunciar suas razões e por isso, contra toda a tradição, trouxeram-na ao mundo sem nenhum preâmbulo (exposição de motivos) (Cobbet, *apud* Marx, 1996, p. 446). Em 1351, a Grã-Bretanha, sofreu com a peste negra que assolava as cidades e reduzia a população trabalhadora.

recentemente lhes tinha sido retirada, a terra, que lhes proporcionava a possibilidade de trabalho. Calçados nessa crença, tranquilizavam suas consciências e se permitiam aplicar penas extremamente cruéis para os desvalidos (Pereira-Pereira, 2008a).

Em 1601<sup>7</sup> a Poor Law foi compilada, ela passou a dar ênfase à administração local e estimulou a descentralização paroquial. Nessa versão, havia implícita a pretensão de gerir a situação da proliferação dos vagabundos.

Para isso considerou-se a seguinte divisão destes em três grupos: o dos pobres impotentes, os mendigos fortes, considerados capazes para o trabalho, e dos chamados corruptos, que eram capazes, mas se recusavam a trabalhar. Os primeiros eram encaminhados para as *Poor-houses*, asilos ou hospícios. Os segundos eram submetidos a trabalhos forçados nas *Workhouses*, e os últimos deveriam ser submetidos às casas de correção. Crianças órfãs poderiam ser obrigadas ao trabalho por quem as quisesse empregá-las e dar-lhes hospedaria, era uma espécie de escravidão (Fiedlander, 1973, *apud* Pereira, 2008).

A execução dessa lei era de responsabilidade da administração local em parceria com os magistrados. Estes nomeavam um inspetor, que cobrava tributos dos proprietários de terra e residências, além de dízimos, estes recursos serviam para subsidiar a assistência pública.

Dois princípios de atendimento da assistência foram criados à época e perduram até os dias de hoje, o da *residência*<sup>8</sup> e o da *naturalidade*. De acordo com esses princípios a pessoa deveria ser assistida pela paróquia da localidade onde residia, demonstrando assim que havia grande resistência de atendimento aos não habitantes do local, e também uma disputa pela isenção de responsabilidade no atendimento dos que necessitavam da assistência.

O princípio da residência tinha como base legal o decreto chamado *Act of Settlement* de 1662, que criou a regra da servidão paroquial. Os indivíduos que precisavam de assistência, deveriam se estabelecer nas redondezas das suas paróquias. Essa regra impediu o desenvolvimento de um mercado de trabalho nacional, pois a demanda por trabalhadores não podia ser suprida com os trabalhadores disponíveis apenas daquela

---

<sup>7</sup> “Essa modalidade de regulação social que mostrou certa peculiaridade e fez da Poor Law de 1601 um marco histórico e referência das Leis dos Pobres inglesas até 18384 (Rimlinger). Segundo Friendlander (1973, p. 19), as normas fundamentais dessa lei britânica foram, inclusive, incorporadas às leis das colônias norte-americanas e exerceram influência duradoura nos conceitos estadunidenses de assistência aos pobres” (Pereira, 2008, p. 64).

<sup>8</sup> O princípio da residência era amparada pela Lei da Residência de 1662 (Pereira, 2008).

comarca deficitária de trabalhadores. Para custear a assistência, às paróquias era dada a liberdade de cobrar impostos e de controlar as ofertas de trabalho.

### **1.5 Pobres Merecedores e Não Merecedores**

O *Act Settlement* previa além do cerceamento da mobilidade, direitos assistenciais. Para conferi-los, separava os pobres entre merecedores e não merecedores. Essa distinção era feita pautada na condição do indivíduo estar empregado, desempregado ou ser incapaz para o trabalho. Mas, a categorização dos pobres ia mais longe. Eram subdivididos em três grupos. Primeiro, o dos aptos para ao trabalho, o segundo era de artesãos e crianças indigentes, e no terceiro estavam os degradados, maltrapilhos e incapacitados para o trabalho. Essa política era pautada no princípio que hoje se convencionou chamar de *Work Fair* (em oposição ao conceito de *Well Fair*), ou seja, a política social centrada na condição do indivíduo ser ou não trabalhador.

O terceiro grupo, incapacitado para o trabalho, eram os que sucumbiam devido a sua imobilidade causada pela divisão do trabalho. Muitos tinham idade superior a de um trabalhador normal, e outros eram vítimas dos acidentes de trabalho, resultado da maquinaria industrial perigosa, dos trabalhos em minas ou em fábricas químicas.

Para os inválidos, peso morto do exército industrial de reserva, viver em asilos no pauperismo era a única opção. E apesar de serem descartados pelo sistema, faziam parte da superpopulação relativa e, portanto, constituíam condição de existência do capitalismo e do desenvolvimento da riqueza (Marx, 1996).

A divisão dos pobres em merecedores e não-merecedores servia, dentre outras funções, para escolher quais teriam o direito aos albergues, local que em reinava a indigência total. O “direito de viver”, que era um objetivo inicial do ato acabou se reduzindo ao direito de sobrevivência e nesse conceito eram desconsideradas as necessidades mínimas para uma vida digna.

O pretensu atendimento diferenciado das três categorias de pobres acabou por reduzir a “política assistencial” ao encaminhamento às *Workhouses*, local onde a mão-de-obra era explorada para o trabalho. Essa conduta correspondia exatamente às exigências do momento, orientadas pelo Mercantilismo (Pereira, 2008). Essa forma de gerir a assistência passou a ser muito criticada. Então, em 1782, o parlamentar Thomas Gilbert, inovou a assistência:



Gilbert's Act, *que aboliu a assistência interna (nas Workhouses) e estimulou a prática da assistência externa, isto é, fora dos muros institucionais, como um método a ser gerido pelo Estado em Paróquias que agora podiam ser unificadas* (Pereira, 2008, p. 66).

Esse ato expandiu as unidades de administração e encorajou a formação de uniões paroquiais. Foi o início do entendimento de que a pobreza era um problema complexo demais para as paróquias administrarem sozinhas. O *Gilbert's Act* fez com que as paróquias deixassem de ser tão criteriosas na separação entre asilos de indigentes e albergues. A partir de então, as categorias de desempregados e indigentes fundiram-se numa só categoria: a da pobreza.

A intensificação do processo de industrialização estava espalhando a incidência da pobreza, inclusive para os que trabalhavam. O *Gilbert's Act* não foi capaz, por si só, de estancar o crescimento da pobreza. Foi quando, em 1795, como meio de solucionar a questão, foram criados subsídios para complementação dos salários, o chamado Sistema *Speenhamland*, ou “sistema de abonos” (que vigorou até o ano de 1834). Ele consistia numa medida de emergência que pretendia dar ao menos “direito de viver” aos pobres.

À época, havia uma intensa crise social, que na França culminou com a Revolução Francesa, em 1789. Por isso, a criação de um mecanismo de contenção da pobreza foi a forma adotada para evitar revoluções sociais na Inglaterra. Continuaram sendo adotadas as *Workhouses* e o sistema de *roundsman system*, que consistia no emprego rotativo da mão-de-obra e na arrecadação de impostos para subsidiar os salários dos trabalhadores e dos desempregados (Pereira, 2008).

Esse sistema impediu, por muitos anos, a criação de um mercado de trabalho, segundo Polanyi, 1980, já que oferecia abonos como adiantamento dos salários, de acordo com uma tabela que variava com o preço do pão, conferindo ao pobre uma renda independente dos seus salários.

Quando passou-se a permitir o deslocamento dos pobres, a imigração aumentou bastante. As massas saíam do campo em busca de emprego nas cidades, pois lá lhes eram oferecidos salários maiores.

Toda essa população migratória demandava habitação, mas não havia disponibilidade de imóveis suficiente. Em pouco tempo, o mercado habitacional inflacionou. As massas, sem condições financeiras de arcar com os altos aluguéis, passaram a aceitar

condições de moradia desumanas, onde a miséria reinava<sup>9</sup>. O trabalhador foi reduzido à condição de indigente. Para conseguir benefícios assistenciais, “... os mais brutos bajulavam a administração, os dissolutos exibiam seus bastardos, que precisavam ser alimentados, os preguiçosos cruzavam os braços e esperavam” (Polanyi, 1980, p. 108). Assim foi construído o horror à assistência pública e a desconfiança à ação estatal na Inglaterra<sup>10</sup>.

Segundo Polanyi, 1980, o direito de receber um abono que complementava os salários desmotivou os trabalhadores a satisfazerem seus patrões, a produtividade caiu, mas em compensação, os trabalhadores não passavam mais fome<sup>11</sup>. Contudo, progressivamente os empregadores baixavam os salários, contando com os abonos que os pobres receberiam. O resultado dessa política foi desastroso tanto para o mercado de trabalho, quanto para os trabalhadores. Para custear os abonos que eram requeridos em maior quantidade, os impostos que subsidiavam as atividades assistenciais das paróquias também aumentaram, mas a população à época demorou a relacionar um fato a outro.

Quanto aos impostos, “a relação entre contribuinte de impostos e o indigente era algo semelhante à existência empregado e desempregado em nossa época” (Polanyi, 1980, p. 106). Ou seja, os pobres subsidiavam boa parte dos impostos que serviam de abono para si mesmos. No período entre 1815 e 1830, os abonos, oferecidos pela *Speenhamland*, foram reduzidos a quase um terço, embora o aumento dos impostos fosse enorme. O caos tomou tão grandes proporções que a *Speenhamland Law* foi revogada. Se com a *Speenhamland Law* a situação social não foi amenizada, com a sua revogação, as massas passaram por situação de quase inanição, enquanto a produção crescia assustadoramente.

---

<sup>9</sup> “... todas as manhãs, em Londres, 50 mil pessoas acordam sem a menor ideia de onde repousarão a cabeça na noite seguinte. Dessas 50 mil pessoas, afortunadas são aquelas que conseguem 1 ou 2 *pence* para pagar um abrigo nos albergues noturnos (*lodging-houses*) que, numerosos, existem em todas as cidades. Mas, que abrigo! Os alojamentos estão cheios de camas, de alto a baixo: num quarto, cinco e seis camas, quantas caibam e, em cada cama, empilham-se quatro, cinco e seis pessoas, também quantas caibam, - sadias e doentes, velhos e jovens, homens e mulheres, sóbrios e bêbados, todos misturados. Naturalmente, discutem, agredem-se, ferem-se e, se chegam a algum acordo, pior ainda: planejam roubos entregam-se a práticas cuja bestialidade nossa língua humanizada se recusa a descrever. E quanto àqueles que nem esse tipo de alojamento podem pagar? Pois bem: dormem em qualquer lugar onde a polícia ou os proprietários os deixem descansar tranquilos; alguns se acomodam em asilos construídos aqui e acolá pela beneficência privada, outros nos bancos dos jardins, quase sob as janelas da rainha Vitória” (Engels, 2008, p. 75).

<sup>9</sup> Características que influenciam a política de assistência ainda nos dias no Brasil.

<sup>9</sup> Muitos programas de transferência de renda atuais, como o Bolsa Família, por exemplo, tem a pretensão de fazer com que crianças trabalhadoras saiam dessa condição e passem a estudar, oferecendo-lhes um reduzido abono, o qual acreditam ser possível acabar com a situação de fome da família.

<sup>9</sup> As soluções que *Speenhamland Law* ofereciam aos pobres funcionavam como inevitáveis armadilhas da pobreza, assim como as políticas focalizadas atuais. Já que os pobres ou eram classificados como incapazes para o trabalho então eram enviados para os asilos, lugares que funcionavam como prisões insalubres e indignificantes ou então obrigava-os a trabalhar e a se submeter aos empregos que pagavam pouquíssimo e consequentemente aos abonos assistenciais, que lhes conferiam grande estigma. Dessa forma o pobre não tinha opção a não ser viver a margem da sociedade.

<sup>10</sup> Características que influenciam a política de assistência ainda nos dias no Brasil.

<sup>11</sup> Muitos programas de transferência de renda atuais, como o Bolsa Família, por exemplo, tem a pretensão de fazer com que crianças trabalhadoras saiam dessa condição e passem a estudar, oferecendo-lhes um reduzido abono, o qual acreditam ser possível acabar com a situação de fome da família.

Paradoxalmente o sistema adotado acabou por prejudicar aqueles a quem desejava garantir o “direito de viver”.

Os fazendeiros foram beneficiados com a redução dos salários abaixo do nível de subsistência, deixando a complementação dos salários para as paróquias e se limitando a contratar aqueles que já recebiam abono. A longo prazo, o resultado foi à intensa diminuição da produtividade do trabalho. As vantagens econômicas trouxeram também a destruição social, acarretando na necessidade de se introduzir regulamentações para proteger o trabalho contra o funcionamento do próprio mercado. Enfim, é patente a posição estratégica que a *Speenhamland Law* ocupou na lógica desse sistema.

A partir de 1834, foi lançado o *Poor Law Amendment Act*, que representou a implantação da política social liberal. Este ato da lei significou o enfraquecimento da proteção estatal em relação aos pobres. Essa medida foi influenciada pelos pensadores: Thomas Malthus, Joseph Townsend, David Ricardo, Nassau Sênior e Edwain Chadwick.

A má administração da *Poor Law* era a mais indicada como causa do aumento da pobreza pelos cientistas, mas existiam outras hipóteses, tais como a escassez de alimentação, salários agrícolas elevados, causando inflação, inaptidão do trabalhador urbano nas ocupações rurais, consumo de drogas, entre outras.

Joseph Townsend, em sua “*Dissertation on the Poor Laws*”, responsabilizava pela intensificação do pauperismo o aumento da população e a baixa capacidade de empregabilidade. Ele argumentava que, com a concessão dos abonos, o pobre se tornava indolente, viciado e extravagante e destruía o espírito de auto-ajuda<sup>12</sup>. Em suas palavras:

Parece ser uma lei da Natureza que os pobres sejam até certo ponto imprevidentes (*improvident*) (isto é, tão imprevidentes quanto vir ao mundo sem uma colher de ouro na boca), “que sempre há alguns (*that there may always be some*) para a realização das tarefas mais servis, mais sórdidas e mais ignóbeis da comunidade. O fundo de felicidade humana (*the fund of human happiness*) é muito incrementado com isso, enquanto os mais delicados (*the more delicate*) estão livres do trabalho penoso e podem seguir, sem serem perturbados, uma vocação mais alta etc. (...) A Lei dos Pobres tem a tendência de destruir a harmonia e a beleza, a simetria e a ordem desse sistema, que Deus e a Natureza estabeleceram no mundo (Townsend, 1817, p 15, 39, 41 *apud* Marx, 1996, p. 276).

Mandeville seguia essa vertente de pensamento. Ele reforçava a necessidade de manter os pobres nessa condição, para que sempre existissem pessoas dispostas a realizar os trabalhos menos quistos e que gerariam acumulação de riqueza. Sua principal

---

<sup>12</sup> Estes argumentos com forte apelo moral eram bastante difundidos à época, e foi um legado deixado para a posteridade.

investigação girava em torno de descobrir qual era a condição necessária para manter os trabalhadores sempre dispostos a trabalhar por tão pouco.

Pensando nisso Mandeville respondeu que era preciso seguir a regra de manter os salários nem muito baixos, nem muito altos, e sim moderados, para que os trabalhadores sempre tivessem estímulo para o trabalho. Conclui dizendo que “... é do interesse de todas as nações ricas que a maior parte dos pobres nunca esteja inativa e, ainda assim, continuamente gaste o que ganha” (Mandeville, 1728, p. 212 *apud* Marx, 1996, p. 247)<sup>13</sup>. Essa fórmula evitava a acumulação de capital por parte dos proletários e também servia de impedimento de que deixassem de se submeter às vis condições impostas pelos capitalistas.

Enfim, a partir do ano de 1834, foi iniciada uma nova fase. O mercado de trabalho funcionava, a assistência era ineficaz e os pobres deveriam proteger a si mesmos, seguindo as leis de mercado<sup>14</sup>. Mas a sociedade do século XVIII resistiu bastante em deixar-se transformar em mero apêndice de mercado. A *Speenhamland Law* foi um exemplo dessa resistência, impedindo a criação de um mercado de trabalho na Inglaterra no período de 1795 a 1834.

A aristocracia, até então, supunha a existência de uma só classe abaixo da rica. Esse foi um grave erro e somente atentaram para a falácia dessa ideia quando, por força da luta da classe média, foi revogada a *Speenhamland Law*<sup>15</sup> (Polanyi, 1980). Esta classe influenciou também a reforma implementada em 1832, chamada *Parliamentary Reform Bill* (Lei Parlamentar da Reforma), que, além de abolir o sistema de abonos salariais, retirava a obrigatoriedade de condução dos pobres aos albergues. A partir de então, só iria para os albergues quem quisesse, já que se conduzir para um representava uma “tortura psicológica e moral” (Polanyi, 1980, p. 110).

A pergunta sobre a origem da pobreza no século XVIII ainda não tinha uma resposta única, mas já havia consenso de que a pobreza e o progresso eram inseparáveis. Alguns achavam que as generosas ajudas sociais retiravam recursos financeiros de investimentos econômicos que poderiam aumentar a quantidade de empregos e valorizar o trabalho. Nesse ponto de vista, a *Speenhamland* teria sido contraproducente e auto-destrutiva.

---

<sup>13</sup> The Fable of the Bees. 5ª ed, Londres, 1728. pp. 212, 213, 328).

<sup>14</sup> Surgiram as leis fabris, uma das primeiras legislações sociais, que suscitou um forte conflito entre o mecanismo de mercado e ação protetora

<sup>15</sup> “A revogação da *Speenhamland* foi consequência do trabalho de uma nova classe que entrava no cenário histórico – as classes médias da Inglaterra. A classe de proprietários rurais não podia fazer o trabalho que essas classes se destinavam a executar: a transformação da sociedade em uma economia de mercado” (Polanyi, 1980, p. 110).

Trilhando esse caminho a política social passou a se guiar pelo princípio da auto-ajuda. Foi criado, então, um documento que regia tanto o pensamento liberal, quanto a política social, do qual Nassau Sênior<sup>16</sup> foi co-autor. As principais recomendações desse relatório eram: a abolição do abono salarial parcial, internação nas *Workhouses*, prestação de assistência externa apenas aos incapacitados para o trabalho, centralização das atividades assistenciais das várias paróquias, aplicação do princípio da menor elegibilidade, estabelecimento da Comissão Central de Controle da Lei dos Pobres. Esse documento representou grande retrocesso para a política social, apesar do apelo de que aquelas sugestões eram baseadas em pesquisas científicas, e fez com que muitos teóricos questionassem a veracidade dessa informação (Pereira, 2008, p. 76).

Desse conjunto de recomendações, três merecem ser comentadas pelo fato de terem constituído a viga mestra do novo sistema, a saber: o *princípio da menor elegibilidade*, que incluía os testes de meios. A internação nas *Workhouses*, como um *teste de aferição de merecimento*. E a centralização administrativa, com uniformização das atividades assistenciais das Paróquias (Pereira, 2008, p. 76).

O princípio da menor elegibilidade pretendia prover os pobres de um padrão de vida abaixo do que possuía um trabalhador independente pior remunerado. Estes eram encaminhados às *Workhouses*, onde eram obrigados a trabalhar. O objetivo era valorizar o trabalho, ao invés da assistência. Por isso achavam necessário reduzir ao máximo os elegíveis a beneficiários da assistência social. Inspirado nessa necessidade, Chadwick<sup>17</sup> criou a diferenciação entre pobres e indigentes. Somente os pobres, aqueles que já trabalhavam e queriam complementar a renda eram encaminhados às *Workhouses*. Não se pretendia diminuir a desigualdade, apenas reduzir a miséria (Pereira-Pereira, 2008a). Este princípio também exigiu a criação de uma estrutura administrativa que centralizasse as atividades paroquiais. Assim, foi definitivamente institucionalizada a acumulação primitiva de capital nas *Workhouses* (Pereira-Pereira, 2008a).

A doutrina utilitarista que atribuía ao pobre e às *Poor Laws* a culpa pela pobreza mostrou-se ineficaz na redução do pauperismo, mas mesmo assim o *Amendment Act* vigorou por muito tempo, fortalecendo a ideia da necessidade de modificar o caráter do pobre e resguardando os princípios da menor elegibilidade e do teste para ter o direito de ir para as *Workhouses*.

---

<sup>16</sup> Nassau era adepto do liberalismo econômico (Pereira-Pereira, 2008).

<sup>17</sup> Ex-secretário de Jeremy Bentham, o criador da doutrina utilitarista, segundo a qual apenas o egoísmo e a busca pela felicidade presidem a conduta humana (Pereira-Pereira, 2008).

### **1.6 Dissidentes da vertente punitiva da pobreza**

Na tentativa de entendimento do pauperismo havia os dissidentes, aqueles que percebiam que a pobreza estava sendo gerada pelo próprio sistema. Eles discordavam do conceito de harmonia propagado à época, que presumia haver igualdade de interesses entre indivíduo e comunidade, como se pode observar: “Prevalecia a impressão de que o pauperismo era visto como um fenômeno *sui generis*, uma doença social provocada por uma série de razões (...) (Polanyi, 1980, p. 101).

Um dos primeiros a reconhecer que o desemprego involuntário devia ser resultado de algum defeito na organização do trabalho foi Bellers. Por volta do ano de 1688, ele sugeriu a criação do que hoje conhecemos como agências de trabalho, além da utilização da força de trabalho dos pobres para si mesmos, trocando produtos entre si. Bellers propôs a utilização da mão-de-obra dos pobres que recebiam assistência pelos capitalistas. Assim poderiam gerar lucros. Ideia parecida com a de John Locke, em 1696 (Polanyi, 1980).

Outro pensador, Jeremy Bentham, por volta de um século depois, percebia que a riqueza trazia consigo a pobreza em grandes proporções. Então, pensando numa forma de solucionar a questão, inovou utilizando os pobres em empresas privadas, utilizando-os para gerar lucro. Mais tarde, viriam a se chamar National Charity Company, ou seja, Companhia Nacional de Caridade. Ele seguia o princípio utilitarista e considerava ter descoberto uma ciência social, a da moral da legislação.

Robert Owen socialista e opositor político das ideias de Malthus e de David Ricardo, tinha consciência da distinção entre sociedade e Estado e via o Estado como órgão interventivo capaz de proteger a sociedade. Em 1819, influenciou a criação do movimento das *Trades-Union*, que eram sindicatos de Profissionais. Seu objetivo era devolver aos trabalhadores os empregos, fazendo manifestações pacíficas (Polanyi, 1980).

Enquanto alguns se preocupavam somente com a utilização da força de trabalho dos pobres, ao invés de se preocuparem com as reais causas da pobreza, ela aumentava exponencialmente, assim como os impostos, que aumentou 20 vezes em 120 anos (Polanyi, 1980).

Isso ocorria, não sem a emergência de vozes e de iniciativas isoladas de contestação e repúdio. O movimento cartista, que durou de 1838 a 1848, promoveu numerosas manifestações e denúncias das péssimas condições de vida dos trabalhadores e defendeu a jornada de trabalho de dez horas, o direito de organização sindical e a representação parlamentar do operariado (Pereira- Pereira, 2008, p. 80).

Muitos intelectuais desta época apreenderam o antagonismo da produção capitalista como lei natural de geração riqueza social. Um deles foi o monge veneziano Ortes, um dos grandes escritores econômicos do século XVIII. Ele disse:

O bem econômico e o mal econômico numa ação sempre se mantêm em equilíbrio (*il bene ed il male economico in una nazione sempre all'istessa misura*), a abundância dos bens para uns é sempre igual à penúria dos mesmos para outros (*la copia dei beni in alcuni sempre eguale alla mancanza di essi in altri*). Grande riqueza de alguns é sempre acompanhada de privação absoluta do necessário para muitos outros. A riqueza de uma nação corresponde a sua população e sua miséria corresponde a sua riqueza. A diligência de uns impõe a ociosidade a outros. Os pobres e ociosos são fruto necessário dos ricos e ativos (Ortes, 1774, p. 2, 9, 22, 25 *apud* Marx, 1996, p. 275).

Em “O Capital”, Marx cita o discurso de Gladstone na Câmara dos Comuns:

“É uma das características mais melancólicas da situação social do país, que com um decréscimo na capacidade de consumo do povo e um acréscimo nas privações na miséria da classe trabalhadora, há ao mesmo tempo acumulação constante de riqueza nas classes altas e crescimento constante de capital” (Times, 1843 *apud* Marx, 1996, p. 280).

Enquanto isso, nas *Workhouses* londrinas, a situação era deplorável, havia grande número de mortes por fome<sup>18</sup> em Londres, situação real de escravidão, que representava o cárcere da miséria. Para comprovar essa situação deplorável, Marx relatou pesquisas sobre o tema. Fala do Dr. John Smith, que, em 1862, foi encarregado pelo *Privy Council* de pesquisar sobre o estado de nutrição dos trabalhadores de algodão em Lancashire e Cheshire, concluindo que,

“em somente uma das classes examinadas de trabalhadores urbanos o suprimento médio de nitrogênio superou um pouco a medida absolutamente mínima, abaixo da qual ocorrem doenças causadas por fome, enquanto em duas classes observou-se carência, em uma das quais a deficiência de alimentação contendo nitrogênio e carbono era muito grande; das famílias de trabalhadores agrícolas investigadas, mais de 1/5 obtinha menos de 1/5 da quantidade indispensável de alimentação contendo carbono, mais de 1/3 menos do que a quantidade indispensável de alimentação contendo nitrogênio; e que em três condados (Berkshire, Oxfordshire e Somersetshire)

---

<sup>18</sup> A situação nas *workhouses* era realmente sub-humana. Chegou a ser constado um caso extremo, chamado “Escândalo de Andover”. Andover era uma *workhouse* conhecida pela rigidez das penas imputadas aos internos e pelo controle da ração diária. O trabalho mais comum nessa *workhouse* era quebrar ossos. E submetidos à intensa restrição alimentar chegavam a disputar restos de carne ficavam nos ossos. Há registros de que alguns desses eram humanos (Dados obtidos em apresentação de slide) (Pereira, 2008).

<sup>18</sup> Na Inglaterra, porém, só depois de cinquenta anos de intenso processo de urbanização e industrialização, em meio a condições urbanas muito precárias e, após quase vinte anos de epidemias de cólera, foi aprovada, em 1848, a Lei Sanitária – e mesmo assim após uma grande polêmica, na qual se esgrimiam com insistência argumentos liberais contra a intervenção estatal” (Bonduki, 1999, p. 28).

prevalecia em média uma deficiência quanto ao mínimo de alimentação contendo nitrogênio” (Public Health, 1864, p. 13. *apud* Marx, 1996, p. 284).

E continua dizendo:

Embora minha perspectiva oficial, e exclusivamente médica, os sentimentos humanitários mais comuns não permitem ignorar o outro lado desse mal. Em seus graus mais altos, envolve quase necessariamente tal negação de toda delicadeza, uma confusão tão suja de corpos e funções corpóreas, tal exposição de nudez animal, e sexual, que é mais bestial do que humana. Estar sujeito a essas influências é uma degradação o que se aprofunda à medida que perdura. Para as crianças que nasceram sob essa maldição constitui um batismo para a infâmia (baptism into infamy): E não se pode de modo algum esperar que pessoas expostas a tais circunstâncias devam, em outros aspectos, procurar ascender Àquela atmosfera de civilização que consiste na limpeza física e moral (Public Health, 1864, p. 13. *apud* Marx, 1996, p. 284).

Sobre a situação de saúde da população, em especial a propagação do tifo, o Sr. Embleton, do Hospital de Febres de Newcastle, afirma que a causa da propagação se deve principalmente (i) às péssimas condições de higiene de suas moradias, mal supridas de água, de privadas, de ventilação, com pouca luz, e (ii) à alta concentração de pessoas por metro quadrado<sup>19</sup> (Marx, 1996).

Nem mesmo os encarcerados, condenados à deportação e ao trabalho forçado, sofriam piores condições de ocupação e de alimentação que os indigentes das *Workhouses* e os trabalhadores rurais livres da Inglaterra. Isso foi comprovado através de um inquérito policial realizado em 1863, mostrando que os primeiros tinham melhores condições de ocupação e de alimentação. Os resultados foram compilados em dois grossos Livros Azuis, nos quais foi dito por John Smith, diretor da prisão de Edimburgo, que:

Nº 5056: “A dieta nas prisões inglesas é muito melhor do que a dos trabalhadores ingleses comuns”. Nº 5057: “E um fato que os trabalhadores agrícolas comuns da Escócia raramente recebem alguma carne”. Nº 3047: “O Senhor conhece qualquer razão para a necessidade de alimentar aos criminosos muito melhor (*much better*) do que aos trabalhadores rurais comuns? — Certamente não”. Nº 3048: “..Quando estive na prisão não trabalhei tão duramente e tinha comida em abundância; por isso, para mim é melhor estar na prisão do que em liberdade (Marx, 1996, p. 309).

Os adeptos do reformismo passaram a chamar a intensa situação de pobreza de *questão social*. Esse conceito representava o entendimento de que a pobreza tinha sua origem nos salários aviltantes, nas condições de vida sub-humanas, na exploração

---

<sup>19</sup> “Na Inglaterra, porém, só depois de cinquenta anos de intenso processo de urbanização e industrialização, em meio a condições urbanas muito precárias e, após quase vinte anos de epidemias de cólera, foi aprovada, em 1848, a Lei Sanitária – e mesmo assim após uma grande polêmica, na qual se esgrimiam com insistência argumentos liberais contra a intervenção estatal” (Bonduki, 1999, p. 28).



desmedida do trabalho pelo capital. Foi em meio a este cenário que se iniciou, em 1834, o capitalismo industrial. Neste momento já não havia solidariedade entre as pessoas, elas estavam moralmente degradadas, haviam se transformado em vendedoras de força de trabalho (Polayni, 1980).

Neste mesmo ano de 1834, foi inaugurado o direito social não contributivo. Os beneficiados foram os idosos, de quem não era exigida contribuição prévia, nem comprovação de pobreza. Foi o nascimento de uma categoria de direito não mercadorizado.

A denúncia de que, em contraste com o crescimento da pobreza, se estabelecia uma grande concentração de riquezas fez com que, nos anos de 1880, se iniciasse uma virada histórica do trabalho, com início de grandes manifestações<sup>20</sup>. Em 1885, a classe trabalhadora teve a extensão do direito de voto e em 1890 organizou-se o Partido Trabalhista. À época, nem mesmo a classe rica obstaculizou o desenvolvimento da legislação social. Surgiu a Charity Organization Society (Sociedade de Organização da Caridade), que representou o principal esforço da sociedade de livre mercado para enfrentar a questão da pobreza sem intervenção estatal. Esta sociedade estava calcada no processo de auto-ajuda dos pobres.

Em 1897, na Grã-Bretanha, foi criada a lei *Workmen's Compensation Act*, que regulamentava as relações de trabalho protegendo os trabalhadores com seguros contra acidentes de trabalho. Estava sendo conferido o *status* de direito ao trabalhador (Pereira-Pereira, 2008a).

O seguro social surgiu com Otto Von Bismarck, em 1883. O seu sistema, ante à Lei dos Pobres, representava algum avanço, mas ainda assim não representou uma ruptura com a os direitos mercadorizados. A criação do seguro social demonstrava o entendimento das autoridades de que a pobreza era consequência do desenvolvimento predatório do capitalismo, mas, ao mesmo tempo, era uma forma de proteger o capitalismo de si próprio. Essa iniciativa representou a inauguração do tratamento da política social como um direito requerido pela sociedade e garantido pelo poder público.

A política social começou a ganhar força em meados do século XX, com a Revolução Industrial e as mobilizações sociais pela conquista dos direitos individuais civis e políticos. Por volta de 1906, David Lloyd George e Winston Churchill (Londres) defenderam uma reforma social e a instituição de um seguro compulsório, criando assim a Seguridade

---

<sup>20</sup> Diante da catastrófica situação da pobreza na Inglaterra Marx diz: "Essas são reflexões penosas, Especialmente quando se recorda que a pobreza que as motiva não é a merecida pobreza da preguiça" (Marx, 1996, p. 286).

Nacional, que provia atenção à saúde e ao desemprego em casos de acidentes. Em 1909, Beveridge criou uma rede de oficinas de emprego e foi o primeiro programa de desemprego do mundo. Mas é importante frisar que o objetivo era fortalecer a economia e a competitividade. Nos anos que antecederam a Primeira Guerra, a política social superou a política baseada nas leis dos pobres, mas ainda existiam ideais liberais influenciando as políticas de saúde e o seguro desemprego.

Após a segunda guerra, veio a institucionalização do *Welfare State*, que fortaleceu o conceito de cidadania, mas ainda no âmbito do sistema capitalista. A contradição, contudo, como nos aponta Gough (Pereira-Pereira, 2008b), está no fato de que o seu surgimento estava relacionado a demandas por igualdade, direitos sociais e segurança econômica. Neste período histórico, a economia estava sofrendo as consequências da crise de 1929 e o socialismo estava se alastrando. Portanto, diminuir a desigualdade social era um meio para controlar o crescimento dos adeptos desse modo de produção. Keynes passou a influenciar as teorias econômicas. Ele acreditava na possibilidade da existência de pleno emprego, mas, para isso, o Estado deveria criar *déficit* público investindo em obras, serviços e atividades que gerassem empregos.

O Estado se tornou um agente planejador, a economia articulou-se entre Estado e mercado para formular políticas de pleno emprego, além de seguro social obrigatório, proteção ao trabalho, salários mínimos, ampliação dos serviços de saúde e educação, programas habitação (...). Em compensação os sindicatos se enfraqueceram.

Keynes era contrário à crença clássica de que o capitalismo é auto-regulável. Para ele, o Estado deveria adotar políticas macroeconômicas, que incluíam o aumento da quantidade de moeda, a repartição das rendas e o investimento público suplementar. Mas tudo isso deveria ser feito sem impostos adicionais, mas sim criando *déficit*, ou seja, emprestando dinheiro, investindo e emitindo moeda. Sua ideia era a de socialização do consumo (mais ligada aos sociais democratas) em detrimento da socialização da produção, como crêem os socialistas.

Foi tendo as políticas keynesianas os postulados de Beveridge sobre seguridade (1942) e a teoria de cidadania de Marshall (1940) por guias, que o *Welfare State* se estabeleceu.

Beveridge propôs revisão do esquema de proteção social existente na Grã-Bretanha. Seu programa previa a distribuição de recursos, a contribuição e abolia os testes de meio no âmbito da assistência social. Assim, em 1948, foi lançada a Lei Nacional de Seguro e a Lei

Nacional de Assistência, nas quais estavam previstos os auxílios-doença e desemprego, pensão dos aposentados, auxílio-maternidade, viuvez e funeral, além de uma norma contra a Lei dos Pobres. Também estabeleceu o Sistema Nacional de Saúde não-contributivo e universal. Mas, em suas propostas, havia pontos críticos, como os que estabeleciam um padrão nacional mínimo de sobrevivência, com base em contribuições, e de benefícios uniformes. Essa medida tinha por objetivo o estímulo ao trabalho e à auto-provisão, mas acabou gerando aumento da desigualdade de gênero, pois indicava que as mulheres deveriam ficar em casa.

Ainda sobre o *Welfare State*, T. H. Marshall, o sociólogo inglês, em 1940, elaborou a teoria da cidadania que subsidiou o melhor entendimento sobre o assunto. Ele incluía os serviços sociais públicos na categoria de direito, entendendo que a cidadania é composta de três grupos de direitos, que se desenvolveram em diferentes épocas (baseado na realidade inglesa). Os civis, os políticos e os sociais. Os civis, relacionados à lei; os políticos, relacionados à democracia e à participação política; e os sociais, representando o direito ao bem estar social, ao trabalho, saúde, salário, previdência, repouso, lazer, educação, vida digna e os econômicos (Pereira-Pereira, 2008a).

“Segundo MacPherson, os direitos civis e políticos são direitos de participar do Estado, ao passo que os direitos sociais e econômicos são reclamados como benefícios tangíveis (renda, segurança, lazer), que deveriam ser concedidos a todos” (Pereira, 2008, p. 97). Os dois primeiros servem a lógica do mercado e do individualismo.

Concluindo, o surgimento do pauperismo, entendido como fenômeno resultante do processo de industrialização, visto que a pobreza teve surgimento muito antes, teve início na passagem do modo de produção feudalista para o modo de produção capitalista, em meados do século XIV, na Inglaterra. A eclosão da questão social exigiu a tomada de medidas para impedir seu crescimento, que, com o seu desenvolvimento e complexificação, tornou-se o que, na atualidade, chamamos de proteção social. Observamos que o padrão de política social que hoje vigora no Brasil foi fortemente influenciado pelo idéário recorrente no início de seu surgimento, conferindo assim caráter retrógrado e limitado à política social. Para compreendermos como funciona hoje a política social brasileira, é preciso traçar o percurso dos processos que resultaram no surgimento da pauperização. Para tanto, faremos uma recapitulação de como surgiu no Brasil a massa trabalhadora, a proteção social e o desenvolvimento do capitalismo, que, como veremos, se deu num processo bastante parecido com o de expropriação das terras por parte dos camponeses que ocorreu na

Inglaterra no século XIV.

## **CAPÍTULO 2**

### **O surgimento do pauperismo no Brasil**

#### ***2.1 As faces da proteção social no curso da história brasileira***

A compreensão sobre o conceito “pobreza” não é hegemônica, não é atemporal e nem estática. Assim como a realidade é histórica e relacional, os conceitos também são. Estão constantemente se modificando no decurso da história e se remodelam influenciados pela adoção de novos sistemas de proteção social. Aí reside a grande importância dos modelos de paradigmas adotados ao longo do tempo para conceituar o fenômeno pobreza. Estes se emparelham com a estrutura do Estado de Bem-Estar que vigora em cada país em determinado momento histórico e por sua vez formam o corpo do modelo de política social.

O modelo de política social adotado está diretamente relacionado à escolha ao conceito de pobreza. Por isso é importante que se considere que a neutralidade não é uma característica que se pode delegar aos conceitos, existem razões políticas e ideológicas que norteiam decisões nessa esfera, o que nos permite entrever o que a estrutura societal determina a questão social.

Ocorre que os Estados sofrem com as mudanças de governo, os quais por vezes, têm concepções diferentes do papel que a política social deve exercer, o que dificulta o estabelecimento de uma política de assistência social forte. Os princípios que a Lei Orgânica da Assistência Social estabelece, de que a assistência social deve se realizar de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, e a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais, são apenas princípios norteadores, diretrizes, normas programáticas que devem direcionar as ações dos administradores e dos gestores públicos, o que significa que dificilmente um governo pode ser julgado ímprobo por não realizar o que está definido na Lei Orgânica de Assistência Social.

Todas essas questões demonstram que a escolha do conceito de pobreza adotado pelos especialistas, gestores, legisladores, enfim pela sociedade, está diretamente relacionado ao entendimento que se tem desse fenômeno, que por sua vez é um reflexo do modo de estruturação da sociedade e do modo de produção adotado por ela, assim o

alcance das políticas sociais também é influenciado por estes fatores.

A outra face agregada à possibilidade de ser atendido por um programa social, é que os sujeitos podem ser postos numa categoria que historicamente tem sido relacionada a uma série de estigmas e preconceitos<sup>21</sup>, por isso deve-se atentar para o fato de que a finalidade da conceituação deve ter como objetivo conferir ao sujeito a realização da cidadania e da dignidade e não destituí-los dessa posição.

Cada indivíduo é uma construção social, e é na corrente dos acontecimentos sócio-históricos que se cunha seu lugar social. Para Brandão (1986), as identidades são representações inevitavelmente marcadas pelo confronto com o outro, o que significa que a identidade de um está sempre referenciada à de outro e à do “grupo social do qual fazem parte ... (Yasbek p. 75, 1996 *apud* Violante p. 1985).

## **2.2 A urbanização e o surgimento da pobreza**

Foi na passagem do século XVIII para o XIX, com a abolição da escravidão e do simultâneo desenvolvimento da urbanização e da industrialização que se deu o surgimento do pauperismo no Brasil<sup>22</sup>, (Valladares, 1991) desde então, o conceito de pobreza tem se modificado constantemente.

A industrialização forçou a urbanização e o movimento de imigração no sentido campo-cidade, pressionando a demanda por moradia e causando inflação do mercado imobiliário. As massas paupérrimas não tinham opção, se não se sujeitar às habitações precárias, em condições sanitárias extremamente degradantes. A cidade do Rio de Janeiro chegou a ser comparada, pelos estudiosos, à Londres e à Paris da Revolução Industrial. As casas eram pequenas, quentes, sem ventilação, úmidas, locais propícios ao desenvolvimento de doenças, verdadeiros cortiços. Mas, foi apenas em 1880 que as habitações precárias passaram a preocupar as autoridades.

Entre 1886 e 1900 ocorreu a primeira crise habitacional em São Paulo, causada pelo grande aumento populacional. O aumento de loteamentos exigia que os serviços de

---

<sup>21</sup> Segundo Paugam “a pobreza não é apenas um estado de uma pessoa que carece de bens materiais, mas corresponde também a um *status* social específico, inferior e desvalorizado, que marca profundamente a identidade daqueles que a vivenciam (Paugam, p. 13, 1991 *apud* Lavinias, p. 38, 2003)”.  
<sup>22</sup> 22 Quando da abolição da escravatura, os ex-escravos ao mesmo tempo em que ganharam a liberdade, foram despojados de todo e qualquer cuidado do Estado. Sem investimentos em políticas de inserção na sociedade, em educação, em combate ao preconceito e à discriminação, ficaram em situação de completa vulnerabilidade. Foram despejados na sociedade relegados ao estigma, considerados inaptos, indisciplinados, ignorantes e indolentes, lhes era extremamente difícil conseguir trabalho e moradia.

Para piorar, a compreensão sobre o não trabalho, vinculava o desemprego à responsabilidade individual, como se fosse o indivíduo que se recusasse a vender sua força de trabalho e preferisse continuar na miséria. Esse entendimento complementava o de que o trabalhador não era nem miserável, nem pobre (Valladares, 1991).

saneamento urbano se desenvolvessem para evitar surtos epidemiológicos, corriqueiros no fim do século. A urgente necessidade de acomodar a grande massa de imigrantes propiciou a construção de estalagens, cortiços e habitações operárias, construídas precária e apressadamente.

O tipo de moradia mais comum tinha deficiência de redes de esgoto, eram pouco servidos de poços de água, pequenos, sem janelas próprias para entrada de luz e de ventilação, sem latrinas<sup>23</sup> suficientes para os moradores do prédio, enfim sem o aparato de saneamento básico necessário, a própria engenharia das “casas” não permitia condições mínimas de higiene aos moradores. Como nos relata Motta:

O tipo de habitação operária que carece de séria atenção da autoridade sanitária- a casinha. Esta é um prédio independente, voltada para a rua e ... apenas considera cortiço pelo seu destino e espécie de construção. Pequena e insuficiente para a população que abriga, não oferece garantia alguma pelo que respeita a higiene. O assoalho sem ventilação e assentado sobre o solo, o forro sem ventilador, os cômodos pequenos e ainda subdivididos por biombos que os fazem ainda mais escuros, as paredes sujas e ferido o reboco que deixa perceber a má qualidade da alvenaria. No fundo uma área exígua, mas ladrilhada ou cimentada com um ralo para esgoto e uma latrina ordinária sem abrigo. A cozinha, quando não é ao lado da latrina, está assentada junto do aposento de dormir e então as condições de asseio são as mais precárias possíveis (Motta, 1894 apud Bonduki, 1999, p. 25).

Com a crescente problemática das condições sanitárias dos cortiços, a sociedade passou a responsabilizar seus moradores pelo “mal que colocava em risco a saúde da população como um todo” (Valladares, 1991, p. 86). Fortalecendo as ideais de que lá havia uma “classe perigosa”<sup>24</sup>, onde reinava o vício e o crime. Quanto aos pobres desempregados que não tinham condições nem mesmo de morar nos cortiços, sujeitos à mendicagem, estes, eram da mesma forma que na Inglaterra considerados “vadios” pelo Código Criminal e submetidos a pena de prisão.

Na república, a noção de moralidade desenvolvida, trazia em si, o trabalho como peça fundamental para regenerar e ordenar a sociedade, “num sinal de que compartilhavam com os reformadores sociais europeus do século XIX de um mesmo tipo de ideologia, bem retratada no caso inglês pelas *workhouses*” (Valladares, 1991, p. 89).

---

<sup>23</sup> Sobre as latrinas se diz: “Jamais são estas servidas d'agua e as bacias de barro vidrado cobertas por um imundo caixão de pinho, apoiado em solo encharcado de urina fétida, complementam o tipo dessa dependência bem característica do cortiço” (Bonduki, 1999, p. 25).

<sup>24</sup> “Chalhoub (1986) e Carvalho (1987), nas análises que fazem do regime republicano inaugurado em 1889, mostram como a noção de “classes perigosas” utilizada tanto na Inglaterra vitoriana como na França chegou rapidamente à boca dos legisladores brasileiros e à pena daqueles que se dedicavam à descrever a cena política nacional. Tanto lá como aqui a expressão era utilizada como sinônimo de classes pobres, o que significava dizer que o fato de ser pobre tornava o indivíduo automaticamente perigoso à sociedade” (Chalhoub, 1986, p. 48 apud Valladares, 1991, p. 87).

Francisco de Oliveira (1975) faz uma crítica a esta visão, afirmando que a exclusão advém da impossibilidade de participação nos ganhos do crescimento econômico e não da forma disfuncional e inadequada da integração produtiva dos trabalhadores (Lavinias, 2003).

Os sanitaristas também tinham uma visão preconceituosa dos pobres, culpavam-nos pela falta de higiene, sem observar as verdadeiras causas da questão sanitária taxavam-nos de sem moral e criminosos. O Estado se abstinha de investir em casas populares, adotando a opção política liberal, deixava a cargo das empresas privadas sua construção. Essas se aproveitavam da alta rentabilidade oferecida pelos aluguéis, visto que a maior parte dos proletários não tinha condições de comprar seu próprio imóvel. Inclusive foram criadas leis estimulando a esfera privada a investir no ramo habitacional.

Logo que a elite se incomodou com as ocupações precárias no centro, a segregação foi adotada como política (por volta de 1880), na forma de bairros operários, para dar lugar às construções modernas à moda européia. Em bairros onde havia cortiços e ao mesmo tempo moradores de classe média ou alta a política sanitária era diferente, previa melhoramento da rede sanitária, além da desocupação e eliminação dos cortiços.

Mas as constantes visitas domiciliares e desinfecções não estavam contribuindo para a melhoria das condições de moradia e saúde da população, que eram resultado de uma ordem social e econômica injustas, que tinham na pobreza, na subnutrição e na falta de saneamento sua expressão como resultado da superexploração e baixos salários.

Mas, diante da deterioração das condições de vida na cidade, pela expansão da malha urbana, o poder público se viu obrigado a traçar políticas de controle. Fator de estímulo foi a adoção de leis sanitárias pela Europa, mais propriamente a França, Alemanha e Inglaterra (Bonduki, 1999). O poder público atuou em três frentes: o do controle sanitário das habitações; a da legislação; dos códigos de posturas; e a participação direta de rede de água e esgoto. No que diz respeito ao controle sanitário, as moradias eram consideradas as causas das doenças, as quais segundo o plano urbanístico previsto deveriam ser extirpadas por meio da regulamentação do espaço urbano e do melhoramento do comportamento de seus moradores (Bonduki, 1999, p. 29).

Foi criada uma Diretoria de Higiene, que tinha poderes de polícia e inspeção sanitária, isto é, podia entrar nos domicílios para controlar a vida, as regras de asseio, higiene e saúde de seus habitantes. Os agentes entravam nas casas, desinfetavam os objetos. E no caso de considerarem a casa sem condições de extirpação dos focos de



doenças, queimavam-nas. Além de prender suspeitos de subversão sanitária<sup>25</sup> (Bonduki, 1999).

Apenas em 1890 foi investido em obras de saneamento de distribuição de água e coleta de esgoto.

A carestia de habitação higiênica, nesta capital, para as classes pobres, cada vez se agrava e, em consequência, alojam-se estas em porões que não oferecem condições de salubridade ou em cortiços em que se aglomeram com os maiores inconvenientes sanitários. A lei faculta à autoridade despejar os ocupantes dessas habitações impróprias e, nas toleráveis, proporcioná-las à lotação; mas a crise de alojamento e a repugnância que causa tal violência em circunstâncias tais, tolhem a ação do Serviço Sanitário (Bonduki, 1999, p. 39).

Já nos anos 30 o modelo de desenvolvimento mostra sua face desigual através das favelas, e pelo aumento da oferta de subempregos. Para regulamentar o mercado de trabalho nesta década, foi instituída a legislação trabalhista, que criou o salário mínimo, que deveria ser capaz de atender às necessidades básicas dos trabalhadores. Essas medidas contribuíram para a valorização do trabalho e diminuir a visão negativa que se tinha dele. Na década de 50 reconheceu-se que havia fatores externos ao indivíduo responsáveis pela existência da pobreza. Isso porque ficou patente a incapacidade do sistema produtivo de gerar empregos para toda a população. Já em 60 entrou em voga na América Latina a teoria da marginalidade social, que a reconhecia como fator inerente ao sistema capitalista e às sociedades dependentes. A pobreza passou a ser analisada como um fenômeno estrutural, a população marginal passou a identificada como exército de reserva<sup>26</sup> e não mais como “classe perigosa” (Valladares, 1991). Em 70, a população antes marginal, passou a ser denominada de “população de baixa renda”, ou carente, como empregava o Banco Mundial e os organismos internacionais.

Nesta mesma década, quando do “Milagre Econômico”, os índices de miséria permaneceram crescendo<sup>27</sup>, assim como a urbanização e a periferização. As metrópoles saturadas não suportaram o aumento população. As favelas cessaram o crescimento, pois os pobres passaram a ser deslocados para fora dos centros, eram os novos excluídos.

<sup>25</sup> Os técnicos registravam em relatórios as atividades realizadas, em um desses estão descritas atividades sanitárias: “... Seguimos então para o KM 20 da Estrada de Ferro Sorocabana, onde se verificou que os indivíduos em questão habitavam um imundo e quase arruinado rancho de palha, que não se prestava ao mais elementar processo de desinfecção. O meio de garantir a inocuidade daqueles pardieiros era destruí-los pelo fogo, providência que foi tomada sem hesitação... Os trabalhadores, aterrados com os efeitos da epidemia, que havia vitimado em poucas horas grande parte deles, fugiam em massa, sendo para recear, que viessem para o centro da cidade. Tomei providências para prevenir a disseminação do mal” (Bonduki, 1999, p. 32).

<sup>26</sup> Atualmente “o excedente de mão-de-obra seria identificado menos com a oferta de força de trabalho e mais com a natureza do próprio desenvolvimento capitalista” (Pochmann, 2005, p. 84).

<sup>27</sup> Dados mostram que 53% das famílias residindo nas áreas urbanas já tinham renda per capita inferior a meio salário mínimo (Valladares, 1991).

O mercado de trabalho cada vez mais desregulamentado, era formado pelos setores formal e informal, sendo que ficou claro que o segundo absorvia muito mais trabalhadores, o que se constitui um problema já que não são oferecidos os direitos garantidos pela legislação trabalhista.

Foi no desenvolvimento de todo esse processo que os pobres, antes considerados no *roll* daqueles sem emprego, agora passaram a ser os próprios trabalhadores a classe pauperizada. “Em 1980 de 4,4 milhões de famílias classificadas como “miseráveis”, 3,2 milhões tinham todos os seus membros incorporados ao mercado formal de trabalho” (Pastore, 1983 *apud* Valladares, 1991, p. 106).

Diante da expansão do pauperismo entre a classe trabalhadora que surgiu a necessidade de se restringir o conceito de pobreza. Foi então que a configuração dos pobres por renda passou a ganhar força. Foram criadas as linhas de pobreza e os critérios de elegibilidade com base nos salários mínimos. A pobreza nesse método é calculado relativamente, como medida de desigualdade de renda, em que a pobreza é considerada a partir de um déficit do padrão médio de consumo, de forma que “todos os indivíduos e famílias cujos recursos, de tão escassos, os excluem dos modos de vida, hábitos e atividades normais do Estado onde vivem” (Thomas, p. 26, 1999 *apud* Lavinias p. 36, 2003). A relatividade do conceito está na configuração do que é o padrão de consumo médio adequado para uma vida digna.

Enfim, os pobres passaram a ser compreendidos como aqueles cuja renda é insuficiente para viver dignamente. Em sua maioria têm trabalho, mas estão inseridos no mercado informal, enfim os pobres passaram a fazer parte da classe que vive do trabalho. Daí provém o entendimento de que a pobreza é consequência da exclusão e da desigualdade imposta pelo mercado de trabalho. Sobre o assunto Valladares:

O privilegiamento da variável renda sobre outros indicadores da pobreza, assim como o uso da renda per capita ou renda familiar na administração de políticas públicas, introduziriam novas divisões no conjunto da força de trabalho: aqueles que pela sua renda são elegíveis ou não aos programas sociais de combate à pobreza; aqueles cujos rendimentos permitem ou não acesso a bens e serviços além da cesta básica (Valladares, 1991).

O problema da conceituação da pobreza levou a criação de diferentes formas de medi-la, uma foi denominada de pobreza relativa e outra de pobreza absoluta.

### **2.3 As diferentes concepções de pobreza**

Townsend, em meados do século XIX, na Inglaterra, defendia que, para conceituar pobreza deve-se levar em consideração os recursos materiais disponíveis numa determinada época em uma sociedade específica. A pobreza, em seu entendimento, se resumia às necessidades mínimas de ingestão de alimentos, portanto a fome era a principal característica considerada para definição de pobreza.

Conceitos de pobreza que levam em consideração a relação entre alguns fatores, para a consideração do que é a pobreza, são chamados de conceitos relativos. No exemplo acima, a pobreza é relativizada de acordo com a sociedade em questão. Logo, o conceito de pobreza relativa,

define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social (Rocha, 2003, p. 11).

Em contrapartida, o conceito de pobreza absoluta se relaciona às questões de sobrevivência física, portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital (Rocha, 2003).

Um dos influentes teóricos dessa vertente foi Simmel, o inaugurador da sociologia da pobreza, no início do século XX, ele considerava pobre de fato, todo aquele que é assistido.

Os pobres, enquanto categoria social, não são aqueles que sofrem de *déficits* ou privações específicas, mas os que recebem assistência ou deveriam recebê-la, em conformidade com as regras existentes. Por isso mesmo a pobreza não pode ser definida como um estado quantitativo em si mesmo, mas tão somente a partir da reação social que resulta dessa situação específica (Simmel, 1998, p.96 *apud* Lavinias, 2003, p. 33).

Em consonância com uma visão bastante reducionista da pobreza, tal qual a dos teóricos ingleses, sua ideia é a de que os pobres são apenas aqueles que não têm meios para atender as necessidades impostas pela natureza, a saber, alimentação, vestuário e moradia. Também correlaciona pobreza e sociedade. Essa compreensão apesar de fazer sentido do ponto de vista lacaniano, que diz que os lugares psicossociais apenas são assumidos pelos membros de uma sociedade quando há a legitimação por parte desta, ao mesmo tempo desconsidera toda a amplitude de que seja conceito de necessidades.

No conceito de pobreza supra citado, as necessidades fisiológicas são o mais importante, contudo outras necessidades que se configuram como direitos necessários para um vida digna e cidadã, não são desconsiderados, como por exemplo: saneamento básico,

moradia, saúde, segurança, educação, lazer, cultura, emprego, entre outros.

Participa da corrente que responsabiliza o indivíduo pela pobreza, Amartya Sen. Ele relaciona a pobreza à falta de capacidade de funcionar e de exercer a liberdade, ser pobre é ser destituído das “condições de agir em prol da obtenção de um nível aceitável de bem-estar” (Lavinias, 2003, p. 34). Para ele, o combate da pobreza deveria estar voltado para dar ao sujeito maiores possibilidades de agir sozinho para superar a pobreza. Foram pensamentos como este, que responsabilizam o pobre pela pobreza que influenciaram as cruéis medidas assistenciais que vigoraram na Inglaterra. A visão da pobreza baseada na ausência de capacidades desconsidera o caráter estrutural da pobreza no sistema capitalista, em que para gerar riqueza necessariamente é preciso gerar pobreza, o que alimenta um círculo vicioso.

Outro método de conceituação de pobreza, que também vigora nos dias atuais, é o que prioriza a **renda** para a categorização dos beneficiários. Para a configuração da renda como fator preponderante para a localização de quem é o pobre pode-se correlacionar a renda tanto a uma noção de pobreza relativa, quanto absoluta.

Mas, de forma geral, a pretensão, da adoção das linhas de pobreza e indigência, é a quantificação das necessidades nutricionais em relação às necessidades alimentares médias. Baseado nesse critério estabelece-se a linha de indigência, que corresponde a pobreza extrema e a linha de pobreza (Rocha, 2003).

O estabelecimento de linha da pobreza relativa, normalmente é estabelecido tomando uma porcentagem da renda média da população. O fator problemático é que não se leva em conta o poder de compra da renda média da população, que no Brasil não tem sido suficiente para prover as necessidades básicas determinadas pela Constituição Federal. Outro problema gerado por esse índice é a impossibilidade de comparação dos índices de pobreza entre países que utilizam esse critério método de categorização da pobreza (Rocha, 2003).

O fato é que a utilização das linhas de pobreza e de indigência ainda que relativa, deixam muitos pobres desassistidos, pois os critérios adotados focalizam ao máximo a população passível de ser assistida, além de desconsiderar outras necessidades que não dependem de renda, mas que são essenciais para a consideração da qualidade de vida dos sujeitos.

Órgãos multilaterais internacionais como o Banco mundial e a Cepal, têm liderado a defesa da utilização das linhas de pobreza e da focalização. O objetivo da adoção deste conceito é criar métodos para a instrumentalização das políticas de combate à pobreza de forma a reduzir o resultado da contabilidade destes e focalizar as ações governamentais, forma a qual acreditam ser a mais eficiente de administrar os gastos. Assim direcionam os programas para aqueles mais miseráveis, deixando os menos pobres numa situação de desfiliação institucional que os tornam alvo fácil do processo “empobrecimento”. Esses órgãos multilaterais, tais como Banco Mundial, o BIRD, BID, e FMI desconsideram que a redistribuição de recursos favoreça a redução da pobreza.

A tendência atual dos programas sociais tem sido a adoção dos conceitos limitados de “linha da pobreza”, restringindo o entendimento de pobreza à fome, como se fossem sinônimos. Esta é uma herança da corrente de pensamento vigente na Inglaterra no início do século XIX<sup>28</sup>.

Diante da grande complexidade do fenômeno pobreza, percebemos que compreendê-lo somente pelo viés da renda é simplificar ao extremo essa condição, e é por isso, que é importante para superar a questão social, considerar toda a sua dimensão, posto que sua configuração é que serve de base para a elaboração das políticas e programas sociais que visam sua redução.

#### ***2.4 Concepções de pobreza relacionadas às necessidades humanas***

Apesar da dificuldade de averiguação das características que traçam o perfil da pobreza, concordamos com Ian Gough, que é possível estabelecer as necessidades básicas<sup>29</sup>, pois

Embora a satisfação das necessidades humanas básicas possa variar, essas necessidades não são passíveis de variação. Baseados nessa convicção, afirmam que há um consenso moral, perfeitamente detectável em diferentes

---

<sup>28</sup> Podemos comprovar tal fato analisando o cerne do programa de assistência social brasileira, que o presente governo divulga sob o mote: “Programa Fome Zero”, no qual, o Programa Bolsa Família é o carro chefe.

<sup>29</sup> Pereira tomando Gough como referência, esclarece acerca da confusão entre o conceito de necessidades básicas e mínimas. “Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. Por conseguinte, a nosso ver, o básico que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a Ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados” (Pereira, 2008, p. 26)

visões de mundo, de que o desenvolvimento de uma vida humana digna só ocorrerá se certas necessidades fundamentais (comuns a todos) foram atendidas (Doyal & Gough, 2003 *apud* Pereira-Pereira, 2008b, p. 66).

Até porque aceitar a posição fatalista de que é impossível estabelecer o que são as necessidades humanas básicas, faz com que fiquem obscurecidas as deficiências do sistema de bem-estar e dessa forma os agentes de transformação da sociedade ficam paralizados na sua busca pela superação da questão social, pela rejeição de que seja possível planejar e gerir sistematicamente a política social para garantir aos sujeitos seu direito de satisfação das necessidades sociais básicas (Pereira, 2008).

A difusão da concepção contrária à possibilidade de caracterização do que sejam as necessidades básicas, está respaldada na noção de que adotar um conceito como este, pode ser politicamente perigoso, por dar mais importância ao Estado do que ao mercado (Pereira-Pereira, 2008b). O fortalecimento dessa falsa ideia tem favorecido a fragmentação das políticas sociais.

O outro aspecto salientado por Gough, diz respeito às necessidades básicas como categoria referente a objetivos universais, em oposição a vontades, desejos e preferências individuais. São na realidade carências que podem trazer sérios prejuízos à sobrevivência do ser, por isso deve ser tratada como pré-requisito de cunho universal, cujo instrumento de combate deve ser a política social pública (Lavinas, 2003).

Dentre as necessidades básicas, Doyal e Gough apontam as pré-condições de saúde e autonomia. Mas, estas duas pré-condições devem possibilitar ao indivíduo a autonomia de agir, ou seja, a capacidade de tomar decisões tendo informações sobre o que deve ser feito e como deve ser feito. O objetivo é que os sujeitos tenham a possibilidade de participação crítica e atuar na realidade modificando-a<sup>30</sup> (Doyal & Gough, 2003). Percebe-se que esta visão é bastante diferente da de Amartya Sen, que privilegia a capacitação para auto-emprego no mercado para a superar da situação de pobreza, que pode se resumir-se a simples a entrada do indivíduo no mercado de trabalho de forma precarizada e sem a conquista dos direitos sociais. Nessa visão, não se considera a criticidade dos sujeitos, o desenvolvimento subjetivo capaz de transformar o *status quo*.

Quanto às formas de satisfação dessas necessidades, Doyal e Gough, dizem haver várias, e os instrumentos utilizados para tal, podem ser através dos bens, serviços e de

---

<sup>30</sup> Não se pode esperar a transformação da realidade, ou mesmo um a revolução vinda dos chamados proletários, caso estes tenham apenas as condições de sobrevivência. É preciso mais isso. É preciso que tenham condições objetivas de refletirem sobre o mundo, de atuar nele, modificando-o caso acreditem ser necessário.

atividades. Quanto às características das necessidades básicas, eles os chamam de “satisfadores universais” ou “necessidades intermediárias”<sup>31</sup> (Doyal & Gough, 2003 e Pereira-Pereira, 2008b).

Coadunam com Doyal e Gough sobre o entendimento das necessidades sociais básicas, Baran e Sweezy:

Toda a sociedade tem seus padrões para medir a pobreza; e embora não sejam quantificáveis com precisão, são ainda assim fatos reais, objetivos. O que está em jogo aqui é, essencialmente, o conceito de mínimos de subsistência (...). O mínimo necessário à subsistência varia historicamente, mas em qualquer momento e lugar pode ser identificado e medido aproximadamente (Baran & Sweezy, 1974, p. 287 *apud* Pereira-Pereira, 2008b, p. 26).

Novos e importantes ingredientes para a caracterização de pobreza trazem Max-Neef, Elizalde e Hopenhayan. Eles consideram o afeto e a compreensão, como importantes fatores numa vida sem pobreza. Para eles

“as necessidades humanas constituem um sistema inter-relacionado e interativo, composto por dois grandes grupos: as necessidades existenciais, que dizem respeito ao ser, ao ter e fazer e ao interagir; e (ii) as necessidades axiológicas, que tratam da subsistência, da proteção, do afeto, da compreensão, da participação, do ócio, da identidade e da liberdade” (Max-Neef, Elizalde e Hopenhayan, 1986 *apud* Lavinias, 2003, p. 29). Nessa consideração de pobreza não há hierarquização das necessidades, pois todas são consideradas igualmente importantes para a vida do indivíduo.

No Brasil, a adoção do conceito de “linha de pobreza” para caracterização desse fenômeno, apesar de facilitar na estimativa da quantificação de pobres, por considerar apenas o fator renda, é restrito, pois somente capta a mudanças financeiras entre aqueles que conseguem ultrapassar essa linha, portanto, na análise de redução da pobreza, a superação desses indicadores não é resultante de grandes mudanças na situação de vida dos pobres, basta que tenham ultrapassado minimamente a linha de pobreza. Assim, é bem provável que muitos dos considerados emancipados da pobreza, estejam na faixa de concentração de renda próxima à linha de pobreza, o que demonstra uma situação de grande vulnerabilidade, que em qualquer momento podem voltar à engrossar as fileiras da pobreza.

Em relação ao indicador desigualdade, quando se tem como referência a “linha da pobreza”, qualquer aumento na renda, ainda que pequeno e incapaz de fazer ultrapassar a

---

<sup>31</sup> Infelizmente, no presente trabalho não há espaço para aprofundamento do sejam os satisfadores universais, para melhor entendimento olhar em Pereira-Pereira, 2008, Necessidades Humanas: subsídio à crítica dos mínimos sociais, ou em Gough, 2003, Capital Global, Necessidades Básicas y Políticas Sociales.

“linha da pobreza” é registrado como melhora desse indicador, portanto se deve estar atento a observação dos dados estatísticos, pois a indicação na diminuição ou aumento do dado analisado pode ser falaciosa quando se trata de transformações reais na condição de vida do usuários da beneficiários dos programas sociais. Isso é o que demonstra a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), do ano de 2005, em que Barros, et all, 2007, demonstra que quanto mais sensível for a medição da renda dos mais pobres, então maior pode parecer a contribuição dos programas, para a queda na pobreza, o que significa que o método empregado nas estatísticas, influencia no resultado da análise final<sup>32</sup>.

Ainda em relação ao tema, tendo como referência os benefícios de transferência de renda, do governo federal, o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e as pensões, foi demonstrado que o impacto da focalização na redução da pobreza, responde por pequena parte e que o grande impacto das transferências públicas não se originou de avanços na focalização, mas sim via aumento de cobertura, entre outros, em que as pensões têm maior peso. Nesse sentido Barros, et all, 2007 diz que:

Desagregando as transferências públicas, temos que o impacto de mudanças na focalização do BPC e do Bolsa-Família foi desprezível (ambos inferiores a 1%). Toda a pequena contribuição da focalização das transferências públicas decorreu de mudanças nas aposentadorias e pensões públicas, cujo impacto na redução na desigualdade de renda chegou a 4,5%.

Portanto, ainda que os dados estatísticos demonstrem redução da taxa de pobreza, é preciso que se atende para que tipo de pobreza se está considerando, pois há dados, com por exemplo, os defendidos por Pochmann, 2009, dizendo que entre os anos de 2004 e 2009, houve retirada de quase 4,8 milhões de pessoas da linha da pobreza, logo a pobreza, que representava 42,7% da população, hoje representa apenas 30,7%<sup>33</sup>.

Sendo intimamente relacionados os conceitos de pobreza e exclusão social devemos considerar o que é exclusão, para tanto, consideramos o conceito de Castel (1998), que em lugar do termo exclusão, utiliza desfiliação social, em que o cerne da questão é a desfiliação exercida pelas instituições em decorrência da crise na sociedade salarial (Lavinhas, 2003). Tal afirmativa é legítima, principalmente se considerarmos que atualmente à assistência social não são encaminhados os recursos suficientes (e aqui é

---

<sup>32</sup> Na análise realizada pela PNAD, em relação à queda na severidade da extrema pobreza, o impacto do PBF chega a 41%, levando em conta medidas mais sensíveis à renda dos mais pobres, o impacto desse programa é, em geral, o dobro do impacto do BPC (Barros, et all, 2007).

<sup>33</sup> Dados retirados da análise feita por Márcio Pochmann (atual presidente do IPEA), em maio de 2009, da situação da pobreza desde o ano de 2002 até 2009. Ele aprofunda no entendimento dos efeitos da crise econômica internacional, na quantificação das taxas de pobreza e emprego, que teve início em meados de agosto do ano de 2008, por conta da crise hipotecária iniciada nos Estados Unidos.



importância frisar que a escolha sobre os investimentos sociais é uma decisão política) para atender toda a demanda por assistência, e possibilitar aos sujeitos que sejam capazes de emancipar-se.

## ***2.5 A legalização da Proteção Social Brasileira***

No Brasil a assistência social sempre esteve presente, por meio de ações pulverizadas, fragmentadas e sem financiamento assegurado legalmente, permaneciam à *mercê* do clientelismo governamental. O surgimento da assistência social como um direito garantido formalmente somente se deu com a Constituição promulgada no ano de 1988. Ela inovou trazendo o princípio da seguridade social, abarcando as políticas de saúde, de previdência e assistência social em seus artigos 203 e 204.

A nascente democracia exigiu a reformulação dos direitos civis, políticos e sociais, a população clamava por um sistema de direitos universais, contudo, essa exigência se confrontava com a conformação das políticas sociais iniciadas nas décadas de 1920 e 1930. O obstáculo estava na seguinte questão: como universalizar direitos condicionados ao trabalho em uma sociedade que não estabeleceu uma condição salarial para todos os trabalhadores? (Boschetti, 2006)

Até então, no âmbito da assistência, as ações das instituições privadas predominavam agindo por meio de ajudas provisórias, clientelistas e residuais. A assistência era freqüentemente relacionada a um dever moral de ajuda. Com a nova legislação surgia a possibilidade de restabelecer os limites entre a ação pública e privada.

Balizado por consistentes debates políticos, o destino das ações assistenciais seguiram o rumo da diferenciação da forma de financiamento entre a assistência e a previdência social, de forma que, a primeira se libertou da lógica de seguro, enquanto a previdência ficou condicionada às contribuições compulsórias (Boschetti, 2006).

Apesar das divergências em relação a abrangência de atendimento da assistência, se consolidou como sua responsabilidade a substituição de renda dos incapazes para o trabalho e a prestação de serviços aos necessitados. Havia um forte movimento no sentido de tentar reduzir o espaço de atuação da assistência social. Uma disputa de caráter financeiro, em que o atendimento deveria ser restrito “às categorias cuja incapacidade para o trabalho era patente” (Boschetti, 2006, p. 199).

Diante da disputa política, quando da aprovação da legislação, a assistência não conseguiu garantir sua autonomia e abrangência de atribuições necessárias para oferecer à

população todos os direitos sociais que conferem dignidade e cidadania. Assim, estabeleceu-se a dicotomização entre previdência, condicionada a contribuição financeira direta, no formato de seguro, e a assistência social ficou relegada a “prestações e serviços focalizados em categorias bastante limitadas, cuja principal característica era a incapacidade para o trabalho” (Boschetti, 2006, p. 180). Como na Inglaterra do Século XVIII, em que a categoria trabalho estava no centro da diferenciação da população alvo da ação do Estado, aqui no Brasil do século XX, essa separação também foi utilizadas para selecionar os que teriam ou não direito a assistência e a qual tipo de assistência.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, aprovada em 1993) ao invés fortalecer e unir as três políticas mantendo-as subordinadas a um único ministério, por exemplo, submetendo-as a um único Ministério da Seguridade Social, com subordinação a três Institutos Nacionais, separou cada política em um ministério, desagregando-as e abandonando unicidade da seguridade social.

As entidades filantrópicas pautando a discussão política sempre com muita força lutou para manter as vantagens fiscais acumuladas. Segundo Boschetti, durante as discussões em torno da legalização da assistência existiam disputas por grupos políticos:

...de um lado, estavam aqueles que desejavam concretizar o conceito de seguridade social introduzido pela Constituição de 1988 e que, para tal, investiam na recomposição radical do campo assistencial; de outro lado, estavam aqueles que se opunham a tais mudanças e que não escondiam seus interesses em manter esse campo social subordinado a formas de organização e gestão permeáveis ao clientelismo político e à corrupção (Boschetti, 2006, p. 206).

Por fim venceu a proposta de seguridade social que diferenciava trabalhadores e não trabalhadores, ou seja, pobres aptos/inaptos ao trabalho. A previdência social foi responsabilizada por atender aqueles que, inseridos no mundo do trabalho tivessem contribuído para a previdência e a assistência ficou responsável restrita ao atendimento dos incapazes para o trabalho, idosos e deficientes, num claro retorno dos princípios que regiam as Leis dos Pobres.

O financiamento das políticas foi um problema de difícil solução. Antes da aprovação da LOAS, os recursos que deveriam ser utilizados para o financiamento das políticas eram usados na manutenção de outros gastos governamentais, quando não, desviados (Boschetti, 2006). Com a legalização da assistência, foi criado um fundo único com destinação exclusiva para a seguridade social, formada pelo tripé saúde, assistência e previdência, o que dificultava os desvios de recursos para outras áreas.

Os trabalhadores da área assistencial que até então seguiam uma linha teórica de origem althusseriana, a qual desqualificava a atuação da assistência como política estatal, sob o argumento de que os aparelhos ideológicos do Estado servem apenas como instrumento de dominação, controle social e de reprodução da força de trabalho, superaram essa ranço teórico (Boschetti, 2006), dando espaço para uma visão mais progressista do serviço social, que reconhecia o caráter contraditório das políticas e que, portanto, acreditava na possibilidade da intervenção da assistência servir para garantir direitos sociais (Boschetti, 2006).

A LOAS reafirmou o caráter descentralizado previsto na Constituição, e garantiu a prestação de três benefícios de transferência de renda, os benefícios eventuais (auxílio-natalidade e auxílio-funeral) e o benefício de prestação continuada (BPC)<sup>34</sup>. Todos estes se consolidaram na focalização, ou seja, restringindo ao máximo o *roll* dos que poderiam recebê-los. O BPC, por exemplo, foi destinado apenas aos beneficiários com renda de até três salários mínimos (antes esse benefício era concedido a todos os segurados do INSS, independentemente de renda) (Boschetti, 2006).

A nova legislação, que se esperava que fosse moderna e universal, nos moldes em que foi aprovada, apesar de ter propondo uma forma interativa de relação entre os três níveis de governo e a sociedade, retirando a sobreposição de poderes determinando a descentralizada e participação da sociedade na gestão, também fortaleceu a velha dicotomia entre capazes e incapazes para o trabalho, pois adotou um conceito de pobreza focalizado na pobreza para definir que teria acesso a certos benefícios. Ao adotar essa postura, a lei orgânica da assistência ressuscitou a categorização moral dos tempos da lei dos pobres Elizabetana, que considerava os pobres não inseridos no mercado de trabalho, vagabundos.

A combinação de previdência aos que participam do mercado produtivo e assistência para pobres inaptos ao trabalho, “pode parecer coerente nos países onde predomina (ou predominou) a “sociedade salarial” (Castel, 1995 *apud* Boschetti, 2006, p. 266),

“visto que assegura cobertura social a todos os trabalhadores integrados no sistema produtivo. No entanto ela deixa completamente em aberto a questão

---

<sup>34</sup> “A Constituição afirmou que a assistência social seria “prestada a quem dela necessitar” (artigo 203). Entretanto ao indicar suas diretrizes, ela limitou as funções da assistência social à proteção da maternidade, das crianças, dos idosos, dos adolescentes e dos inválidos. Em relação aos pobres capazes de trabalhar, a Constituição reafirmou a clássica fórmula de garantia da assistência social via trabalho: “a promoção da integração ao mercado de trabalho” (artigo 203, III). Sendo assim, não basta ao pobre ter direito a assistência social; era preciso, ainda, não estar em (ou não ter) condições de trabalhar. Os trabalhadores pobres que não possuíam emprego, nem uma remuneração que lhes permitisse contribuir com a previdência continuaram sem receber qualquer benefício monetário assegurado pela nova Constituição. A primazia do trabalho como base da ordem social capitalista foi, assim, reiterada com vigor” (Boschetti, 2006, p. 181).

de como assegurar renda aos pobres economicamente ativos que estão em condições de trabalhar, mas que são rejeitados ou expulsos do sistema produtivo” (Castel e Laé, 1992 *apud* Boschetti, 2006, p. 266).

Sendo assim, apenas estes três benefícios de transferência de renda (BPC, auxílio-funeral e natalidade) foram reconhecidos como direito pela LOAS. Por serem legalmente garantidos a população pode reclamá-los judicialmente, eles têm a garantia da irrevogabilidade, são obrigatórios e intransferíveis (Boschetti, 2006).

Outro princípio inserido foi o da inspeção técnica, ou seja, a intervenção técnica para averiguar a real necessidade de recebimento de benefícios por parte dos beneficiários. Em outras palavras foi instituído legalmente a submissão dos beneficiários às perícias, os chamados *mens-test*. Essa medida subordina inevitavelmente os beneficiários, ao julgamento moral dos técnicos responsáveis pela averiguação de cada situação, da mesma forma como ocorria nas averiguações paroquiais realizadas na Inglaterra.

Na constatação do direito de cada beneficiário, na maior parte das vezes são observados aspectos em que o julgamento moral, que acaba por expor o beneficiário a situações vexatórias, em razão da consideração técnica sobre a dignidade do sujeito, sobre a possibilidade de ser um “vagabundo”, ou “preguiçoso”, tem por finalidade enquadrá-lo como culpado ou não pela situação de pobreza em que se encontra (Boschetti, 2006) para então conferir ou não o direito ao benefício<sup>35</sup>. Esse tipo de benefício é bastante diferente daquele conhecido como renda mínima de cidadania<sup>36</sup>, garantido como direito de todos independentemente das considerações morais.

É inegável que a Constituição e LOAS trouxeram a restrição de acesso aos benefícios e introduziram o princípio da exigência da comprovação da pobreza e da miséria, fortalecendo o simbolismo vexatório da política de assistência social, também é explícito que moralismo na política de assistência brasileira persiste como herança das antigas leis dos pobres que vigoraram na Inglaterra entre o século XVI ao XVIII. Dessa forma, nos diz Boschetti:

As prestações assistenciais acabam assumindo uma feição de “dívida”, de solidariedade minimalista, visto que asseguram condições de sobrevivência igualmente mínimas a algumas categorias bem específicas que não podem (mais) trabalhar e garantir sua própria sobrevivência. A antiga clivagem entre

<sup>35</sup> “Nesse sentido, pode-se dizer que os demandantes não têm um “direito adquirido objetivamente”, mas sim constituem beneficiários potenciais, que devem submeter-se ao exame minucioso de instâncias administrativas. O reconhecimento legal do direito à assistência social, assim, não apagou completamente o estigma conservador que marca, sólida e historicamente, a população pobre. Tampouco conseguiu a LOAS universalizar esse direito: sua concessão está condicionada a uma detalhada comprovação de rendimento e de incapacidade para o trabalho. Essa condicionalidade limita a abrangência do direito, a cujo acesso um contingente expressivo de idosos e portadores de deficiência é excluído” (Boschetti, 2006, p. 270).

<sup>36</sup> O benefício de renda mínima para todos foi instituído legalmente pela Lei n° 10.835, de 8 de Janeiro, de 2004 .

capacitados e incapacitados constitui, assim, a principal linha divisória entre as populações pobres sem trabalho que têm direito a uma prestação assistencial e aquelas para as quais esse direito não é reconhecido". Portanto, "se limita a garantir um mínimo social a certas categorias excluídas de quase toda a forma de relação de troca mercantil" (Boschetti, 2006, p. 271).

Diante do panorama histórico e político traçado da legalização da assistência social brasileira, apesar do caráter contraditório que permite visualizar em algumas passagens a possibilidade de realização de algumas políticas universais, ficou claro que a opção adotada pela Lei Orgânica da Assistência Social fortaleceu o viés focalista e minimalista condicionado-a às políticas emergenciais apenas para população em condições extremas de pobreza e desigualdade. Sendo assim, se faz importante esclarecer os argumentos nos quais os teóricos neoliberais pautam sua escolha pelas políticas focalizadas.

## CAPÍTULO 3

### O Escopo Teórico das Políticas Sociais Focalizadas

#### 3.1 O escopo teórico das políticas focalizadas

Como foi demonstrado nos capítulos 1 e 2, as primeiras medidas assistenciais de que se têm notícia datam do século XIV e foram implementadas na Inglaterra. Tais medidas representaram a política social incipiente, em que as paróquias eram as responsáveis pela administração dos serviços assistenciais; a intervenção do Estado não era efetiva no combate à pobreza; a noção de caridade e solidariedade predominava; os pobres eram considerados culpados por sua situação e aos desempregados considerados “vagabundos” eram imputadas penas cruéis. O intuito destas medidas não era acabar com a pobreza, o objetivo era obrigar-lhes a trabalhar, ainda que em situações precárias, exploratórias, desumanas, submetendo-os às *workhouses* e asilos, ou então à escravidão.

O Estado por muito tempo se absteve de intervir na questão social, e quando o fez foi por se sentir ameaçado pela insustentabilidade da situação social. Ainda hoje, fazendo uma análise histórica percebemos que aqueles princípios adotados no século XIV, ainda vigoram e influenciam a política social mundial e especialmente a brasileira, fortalecendo concepções de programas sociais limitados ao atendimento de um público extremamente reduzido, o dos considerados pobres não-merecedores e dos incapazes para o trabalho (doentes, deficientes, crianças, idosos). Como consequência deixam desprotegidos grande parte da população pauperizada, resultado do modo de produção capitalista. Hoje, com outra roupagem, essas políticas recebem a denominação de “focalizadas”, seletivas, ou *target-oriented (targeting)*, que significa a política centrada nos indigentes.

O conjunto de características que hoje formam o escopo da políticas sociais focalizadas, são o reflexo das políticas adotadas na Inglaterra com as Leis dos Pobres. Sempre visando atender apenas aos mais paupérrimos, o objetivo implícito dessas medidas era liberar mão-de-obra para o nascente mercado industrial. A compreensão de que oferecer assistência social aos necessitados indistintamente faria com que se tornassem vagabundos, tinha forte caráter moralizante. Esse princípio se observa na operacionalização das medidas assistenciais atuais, em que apenas os pobres não-merecedores dessa condição podiam ter *status* de beneficiário, os outros, pauperizados por vontade própria (segundo o entendimento liberal) ou falta de capacidade, não podiam e nem deviam ser

atendidos.

Com a primeira Lei dos Pobres de 1388, a mobilidade espacial dos desempregados, chamados “vagabundos”, foi impedida. Essa medida foi adotada para proteger o mercado de trabalho abarrotado de desempregados. Desempregados, que representavam os frutos do processo de expropriação de terras que tomou as terras dos camponeses e as deu para exploração da mão-de-obra aos arrendatários. Processo não só permitido pelo Estado, mas estimulado por ele. Como consequência ocorreu a monopolização das terras agrícolas, a retirada dos agricultores da terra que lhe permitia produzir para sua subsistência. O que propiciou ao mesmo tempo, o fortalecimento dos mercados nascentes, pois obrigou aqueles que antes viviam de sua própria produção agrícola a se tornarem consumidores.

Em 1601, ocorreu a compilação da Lei dos Pobres. A política social a partir de então, entrou ainda mais em sintonia com o que viria a se chamar na contemporaneidade de políticas focalizadas. A categoria dos pobres foi reclassificada, em capazes para o trabalho (fortes), incapazes para o trabalho (idosos, deficientes, doentes...), e por consequência em merecedores e não-merecedores. Essa divisão servia para subsidiar a escolha dos que podiam ser beneficiários da assistência. Tal qual ocorre nos dias de hoje, significativas parcelas da população pobre ficavam no desamparo.

Como se não fosse o bastante, à parcela desassistida, por serem considerados pobres merecedores, eram conferidas penas cruéis para restabelecer sua moral, ou seja, para lhes corrigirem as más inclinações. Antigamente as razões para agir de tal maneira eram ditas claramente, o caráter preconceituoso não era velado, diziam claramente que os pobres capazes para o trabalho eram vagabundos e precisavam de correção moral. Atualmente, os argumentos utilizados em favor das políticas focalizadas são mais elaborados, apesar de irem na mesma linha discursiva: dizem os neoliberais, que os recursos são insuficientes.

Em 1834, a mudança da política de assistência veio com a abolição do “sistema de abonos”, mas novamente, não foi a preocupação com a eliminação da pobreza e da desigualdade social que predominava. Havia somente a preocupação com a liberação de mão-de-obra para o mercado de trabalho, pois segundo acreditavam, os abonos oferecidos aos “vagabundos” desestimulavam-nos a trabalharem. Então, ao invés de substituírem essa medida, por outra, simplesmente acabaram com a parca assistência que lhes era oferecida, deixando-os com a única opção o encaminhamento às temidas e indesejáveis *workhouses*.

Percebe-se que na maior parte das vezes em que foram adotadas e/ou modificadas

as medidas assistenciais, não se pretendia obter o bem-estar dos pobres, a real melhoria de sua condição de vida, mas que o principal motivador era o temor da organização de movimentos sociais, e como consequência alguma possível revolta popular. Dessa forma, as medidas adotadas eram implementadas somente com o objetivo de servirem para apaziguar a desordem social. É o conjunto dessas características supra citadas que vemos ainda hoje presente na política social brasileira.

A base dessa concepção de política social está em sintonia com a “justiça de mercado”, que entende que a organização da sociedade se rege de forma melhor pela regulação do mercado liberal capitalista. Dessa feita, as regras do livre mercado teriam a capacidade de conferir a liberdade e a realização de bem-estar social. O Estado seria responsável apenas pela manutenção das relações sociais, pela garantia e proteção dos direitos de propriedade, bem como pelo fiel cumprimento de contratos, regras e condições justas de competição. Em relação à assistência esta deve ser mínima, apenas para aqueles atingidos pela sorte bruta e pelas doenças e deficiências, em que haja ausência de responsabilidade individual e que impeçam o trabalho (Trivelino, 2006).

O mercado teria a capacidade de prover a todos pelo esforço e mérito individual, distribuir os bens e vantagens, e, assim, alcançar o bem-estar máximo da sociedade e o individual. De acordo com esse entendimento, liberal cada um ao negociar no mercado sua força de trabalho, de forma autônoma e livre, seguindo seus interesses, contribuiria para o estabelecimento de relações justas. Sendo assim, a injustiça social ou econômica eventualmente produzida seria aceitável, na medida em que cada indivíduo é responsável pela sua própria sorte. A questão central, nos dizeres de Ronald Dworkin<sup>37</sup>, seria a sorte por opção. Nesse sentido, não há consideração da existência da desigualdade como resultado da desvalorização de características individuais que são culturalmente desvalorizadas gerando preconceito, a exemplo da cor, gênero, deficiência, idade e classe social (Trivelino, 2006).

Esse modelo de justiça, se conduzido dessa forma estreita, não ignora as desigualdades de oportunidades, as chamadas desigualdades de ponto de partida, como também as desigualdades oriundas de discriminações culturais e sociais. Dessa feita, acabaria privilegiando aqueles que já se encontram em uma situação vantajosa na sociedade e acirrando as desvantagens dos menos favorecidos (Trivelino, 2006, p. 22).

### ***3.2 Defensores da Política Social Focalizada***

---

<sup>37</sup> Professor de Direito e Filosofia em New York University School of Law.



Lideram o grupo dos defensores das políticas focalizadas, as organizações internacionais, Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Mundial Internacional (FMI). Estas defendem concepções de pobreza limitadas ao corte de renda, através das chamadas “linhas de pobreza e indigência”<sup>38</sup>.

De acordo com estas instituições, o melhor método de reduzir a pobreza é estimulando o crescimento econômico, só assim é possível haver distribuição. E a maneira de aumentar o crescimento, é permitir o funcionamento do mercado, liberar a economia, o intercâmbio de bens, serviços, capitais, privatizar ao máximo as empresas estatais, os serviços públicos e desregulamentar as proteções sociais. A longo prazo os pobres poderiam ser beneficiados recorrendo às sobras, pelo que Houtart chama de “*efecto colador*” ou “*trickle down*” (Houtart, s/d).

Os órgãos internacionais de fomento supra citados, se pautam no conjunto de vertentes de justiça social que confere ao “mercado a responsabilidade por distribuição de vantagens econômicas” (Kerstenetzky, 2006, p. 565), chamada “mercadocêntricas”<sup>39</sup>, que vê o mercado como melhor distribuidor de bens, porque distribui na exata medida do mérito individual e não produz desigualdades. Segundo os teóricos desta vertente, como, por exemplo, o austríaco Friedrich Von Hayek, ao Estado cabe, apenas, zelar pela lei, pela ordem, garantir os direitos individuais (prevalece a concepção de direito negativo)<sup>40</sup> e prover rede *subsidiária* de proteção social através de programas como: renda mínima, seguro desemprego, imposto negativo, seguro social contra incertezas, entre outros.

O pressuposto de que partem, é de que os recursos financeiros são sempre escassos e que, portanto, devem ser alocados da forma mais focalizada e eficiente possível, e acreditam que para atingir esse objetivo a política social deve ter caráter apenas

---

<sup>38</sup> É importante enfatizar que o a influência dessas instituições nos países se dá na proporção em que se tornam dependentes financeiramente delas. Para cada país devedor o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento preparam um documento que contém os planos de ação referentes às operações de empréstimos que inclui um plano específico de ajuste estrutural e um de projetos de investimentos. Estes documentos são produzidos unilateralmente, mas a partir da década de 90 tem sido objeto de discussão e pressão social por parte dos movimentos sociais e políticos dos países para fossem realizados de forma participativa. Em alguns casos apesar de ter sido aberta discussão para a feitura dos planos participativamente, os documentos finais não têm sido publicados nem pelo governo, que tem inevitavelmente tem que ter acesso, já que ele é responsável pela realização dos planos, e nem pelas instituições financeiras (Vianna, 2001).

<sup>39</sup> Termo cunhado por Gosta Esping Andersen *apud* Kerstenetsky (1990, 2002).

<sup>40</sup> O Direito Negativo está ligado a liberdade de expressão, de privacidade, de propriedade, de segurança, características priorizadas pelos liberais (Mesquita, 2006).

distributivo. Portanto, são contrários a que o Estado seja agente redistribuidor<sup>41</sup>, pois a consequência dessa política, segundo eles, seria a igualdade econômica, e isso geraria ineficiência econômica.

Outro pressuposto de que partem é o de que os pobres têm baixa capacidade de empreender no mercado. Tal qual Amartya Sen, defendem que a pobreza é resultado de um “conjunto de incapacidades individuais”, que se relaciona com a eficiência na solução de questões. Portanto, a resolução da situação de pobreza deve ir além da preocupação com a igualdade de renda, deve promover a construção de habilidades pessoais, para subsidiar ao indivíduo a capacidade de optar por melhores estilos de vida (Mauriel, 2006).

Dessa forma, seus objetivos são alcançar o desenvolvimento<sup>42</sup>, a justiça social e a liberdade efetiva. Não pretendem atingir a igualdade de condições de bem-estar nem igualdade econômica. Toda a ação está voltada para “igualar as capacidades” ou “vantagens individuais”, pois o indivíduo é responsável por seu próprio sucesso, na medida que deve empreender no mercado por esforços próprios (Mauriel, 2006). Para conquistar o melhor desempenho, ao empreender no mercado, são necessárias políticas de saúde, educação, combate à pobreza e medidas visando à segurança, mas devem ser pontuais e específicas, e não universais, de modo a não comprometer o desenvolvimento. (Mauriel, 2006). Ademais, o Estado deve ser residual e intervir somente na assistência compensatória, direcionando os recursos aos mais pobres e evitando irracionalidade no uso dos recursos induzida pela gratuidade dos serviços públicos. Essa visão faz parte de um “novo paradigma liberal”, em que as políticas sociais devem ser aliadas do mercado e não uma forma de proteção contra ele” (Mauriel, 2006, p. 73). Dessa feita,

---

<sup>41</sup> Políticas Distributivas são caracterizadas pelo baixo grau de conflito gerado nos processos políticos, visto que distribuem vantagens e não acarretam custos diretamente perceptíveis para outros grupos. Como exemplo, podemos citar as políticas assistencialistas ou tarifárias. Segundo Pereira, a política social distributiva não incita confrontos de interesses, o sujeito contemplado torna-se beneficiário de uma ação pública compensatória. Os governos retiram de um fundo público, constituído com recursos de todos, um percentual para atender demandas e necessidades sociais básicas”. Já as políticas redistributivas normalmente detêm alto potencial de deflagração de conflitos, seu objetivo é a realocação consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais ou grupos da sociedade. São exemplos, as políticas de controle de crédito, adoção de medidas de tributação progressiva de renda e as concessão de benefícios de seguridade social. (Lowi, 1972, p. 300 apud Souza, 2008).

A política social redistributiva é aquela em que o poder público intervém a favor de uns em detrimento de outros. Trata-se de uma arena de conflitos que a maioria dos governos prefere evitar, por constituir, para eles, a pior situação política”. Como demonstram Barros e Mendonça (1997) apud Lavinias, a relação quase linear entre crescimento econômico e queda na pobreza não oculta o fato de que o maior impacto na redução do número de pobres resulta da combinação de políticas redistributivas com políticas de fomento ao desenvolvimento econômico. Quanto mais alto grau de desigualdade de um país, afirmam, menor a contribuição do crescimento econômico na redução da pobreza. Consequentemente, se crescer é necessário, a adoção de políticas e mecanismos de redistribuição de renda e recursos para combater a pobreza mostra-se indispensável (Lavinias p. 50, 2003).

<sup>42</sup> De acordo com Amartya Sen, desenvolvimento significa eliminar as fontes de privação da liberdade. E as principais seriam a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades, os estados repressivos e a negligência dos serviços, ampliando as liberdades substantivas (Mauriel, idem, p. 66).

Focalizar consiste em concentrar los recursos disponibles em uma población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto com que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo em cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita (Cepal, 1995, p. 14).

Para seus defensores a justificativa para a focalização se ampara na busca do bom desempenho do Estado, o qual se relaciona aos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, donde “*eficácia* é a capacidade de realizar objetivos, *eficiência* é a capacidade de utilizar produtivamente os recursos, e *efetividade* é realização da coisa certa para transformar a situação existente” (Reis, 2007 *apud* Gabriel et al, p. 5, 2008). Para eles a focalização está relacionada ao alcance dos beneficiários que estão em situação urgente de pobreza.

Sendo assim, a focalização, tem uma série de características, que segundo seus defensores, a fazem obter melhores resultados, com maior racionalidade e capacidade de responder às dificuldades dos setores mais vulneráveis da população. Evita desperdícios, já que limita seu atendimento a um público alvo, o mais necessitado, portanto é mais restrita; obtém melhores resultados, pois utiliza mecanismos e critérios idôneos para delimitar quem tem direito a participar dos programas; descentraliza suas ações obtendo maior governança, enfim, acreditam que a operacionalização é melhor.

Para ficar claro quais são as características da política social focalizada e como elas funcionam aprofundaremos no tema, explicando os principais argumentos favoráveis a ela.

### **3.3 Operacionalização**

Apoiado na exigência de uma administração pragmática os defensores das políticas sociais focalizadas defendem o argumento da desvantagem comparativa do Estado frente ao mercado em relação a capacidade de gestão. Para eles, o Estado é perdulário e deve ter suas funções limitadas ao máximo possível, para tanto deve-se adotar a descentralização das ações da assistência social deslocando-as para o terceiro setor. Outro ponto referente a operacionalização, diz respeito a criação de melhores índices de avaliação de resultados e de melhores métodos para averiguação da condição social dos requerentes de benefícios, ou seja, através da comprovação de baixa renda. Todo esse aparato operacional deve ter como base o melhor aparato tecnológico possível para otimizar a operacionalização das políticas.

Acerca da forma de verificação da pobreza sugerem os seguintes métodos, que podem ser utilizados em separado, mas que normalmente são utilizados concomitantemente: um é aquele em que sujeito deve comprovar sua renda familiar; o outro método, é a verificação através do órgão responsável pela seleção dos participantes do programa da situação de pobreza do requerente e sua família, que deve ser feita de acordo com o com os critérios estabelecidos para o programa. A outra forma é a comprovação da situação de pobreza através da declaração pelo beneficiário, que deve ser analisada tendo como referência as estatísticas de quantificação da pobreza, e o mapa das regiões pobres, a fim de se averiguar os beneficiários estão de acordo com os padrões estipulados.

A questão da verificação por meio da localidade geográfica, representa a ressurreição do princípio da localidade, surgido com as Leis dos Pobres, utilizado pelas paróquias. Esse princípio se baseia na divisão territorial para definição do público alvo de cada centro de atendimento<sup>43</sup>. Com essa metodologia acreditam que atingir maior racionalidade institucional e maior eficácia operativa da política social.

### ***3.4 Melhoria do desenho das políticas***

Um dos argumentos utilizados pelos defensores das políticas focalizadas diz respeito aos métodos utilizados que para a melhoria do desenho das políticas, melhoria esta relacionada a adoção de técnicas cada vez mais especializadas para averiguar a situação de pobreza e avaliar os resultados das políticas implementadas, segundo esse entendimento deve-se promover uma identificação cada vez mais precisa das carências que se pretende satisfazer e de seu público alvo, de forma que para cada necessidade identificada sejam elaborados programas diferenciadas e específicos (Cepal, 1995), assim pretende-se alcançar a especificidade de cada programa. Nesse sentido, a verificação da pobreza, é muito mais eficaz quando se adota a técnica de verificação da pobreza chamada

---

<sup>43</sup> No caso brasileiro a partir da aprovação do SUAS, o Sistema Único de Assistência Social, a assistência passou a ser reger pelo princípio da descentralização, em que uma das diretrizes é o princípio da territorialização dos serviços. É comum grandes metrópoles, sofrerem o fenômeno da conurbação, que se trata da união das fronteiras de duas cidades ou mais por causa de seu intenso crescimento geográfico. Sendo assim, a região geográfica, definida como sendo de responsabilidade de atendimento de um ou outro Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), em metrópoles em que a conurbação ocorre, a população fica em situação de indefinição quanto ao Centro de atendimento que deve se dirigir. Outro fato que contribui para arrefecer a situação, é que as classes mais pauperizadas não conseguem se estabilizar por muito tempo na mesma localidade, já que em sua maioria, são obrigados a se submeterem aos aluguéis, pela insuficiência de seus rendimentos. Essa população acaba sofrendo constantes recusas de atendimento. Portanto, um princípio divulgado como facilitador da operacionalização da assistência, acaba por abrir brechas para a negação de atendimento das demandas. Esse efeito é um resquício dos antigos princípios impostos pelas antigas Leis dos Pobres em que a responsabilidade de atendimento do pobre era rejeitada a todo custo

de “linha de pobreza”, considerando-se a pobreza absoluta. Segundo eles:

É porém, inevitável que, na operacionalização desse conceito, sejam incorporadas certas necessidades, que embora não estritamente indispensáveis à sobrevivência física das pessoas, podem ser consideradas o mínimo necessário para o bom “funcionamento” dos indivíduos no contexto sócio-econômico brasileiro.

É habitual que esse mínimo seja expresso, por um lado, através de um padrão mínimo vinculado ao custo das necessidades básicas no âmbito privado, isto é, às despesas necessárias para se atingir o mínimo de bem-estar considerado aceitável em determinada área do país e em dado momento, a chamada “linha da pobreza”. Por outro consideram-se outros aspectos da condição de vida não imediata ou diretamente vinculada à renda corrente -como condições de moradia, acesso a serviços públicos básicos-, para qualificar a população pobre que se situa abaixo da linha da pobreza, isto é, que é pobre do ponto de vista da renda. Assim, combinam-se o critério de renda a carências em outros aspectos da condição de vida, como por exemplo, família com renda insuficiente que tenha ou não acesso ao abastecimento de água (Rocha, 2003, p. 175).

Na compreensão focalista considerar a renda familiar, e o acesso a serviços que não sejam essenciais a “sobrevivência das pessoas”, os quais relacionam, por exemplo, com o serviço de abastecimento de água, são um “*plus*”, no que consideram básico para vida. Não partem do pressuposto do que seja o básico ter uma vida digna, mas sim do mínimo para a sobrevivência. O conceito utilizado pelo Banco Mundial sobre pobreza, equaciona a difícil tarefa de quantificar a pobreza mundial por meio da adoção de uma linha de pobreza absoluta, dada pela renda diária per capita de um dólar<sup>44</sup>.

A perspectiva focalizada abandona a dimensão da universalidade inclusiva e opta pela gestão estratégica da pobreza. Este paradigma, parte do fortalecimento do princípio do aumento da capacidade dos pobres para lutarem contra pobreza, enfatizando os beneficiários como sujeitos do processo, o que significa que a erradicação da pobreza passa por além da delegação do controle da implementação dessas políticas pelos próprios usuários, pela sua responsabilização.

Dessa forma, a política social deixa de atuar redistribuindo riquezas e centra sua ação no tratamento compensatório dos efeitos da pobreza, agindo no controle parcial da miséria, fortalecendo a desvinculação da questão social de seus determinantes estruturais, vide o sistema de diagnóstico de avaliação dos programas, que centra sua análise nas questões conjunturais e não estruturais. Essa forma lidar com a política social, a distancia do caráter de direito, além de a despolitizar e a reduzir ao tecnicismo, fazendo dela um atributo

---

<sup>44</sup> S. Chen y M. Ravallón, *How have the world's poorest fared since early 1980's*, *World Bank Policy Research working Paper 331*, junio 2004, citado por Francine Mestrum, 2005 apud Houtart, year.

individual para aqueles que do ponto de vista moral são considerados merecedores ou não (Ivo, 2004). Como nos diz Ivo:

...transformando direitos sociais universais em programas e medidas técnicas ou estratégicas de distinguir, contar e atribuir benefícios a um conjunto de indivíduos selecionados pelos inúmeros programas sociais focalizados, sem se constituir em direitos. Ademais, além de alterar a perspectiva política constitucional, dilui o princípio do direito à racionalidade técnica do gasto público. Opera-se, portanto, uma ruptura estrutural entre os planos social, econômico e político, através de um processo de transição que prioriza o tratamento da questão social com base em um novo modelo de assistência focalizado (Ivo, 2004, p. 12).

A transição do modelo universal para o focalizado compreende um processo de desconstrução simbólica e ideológica dos sistemas de seguridade social, e para sustentar sua posição se apóiam no argumento da crise financeira, subordinando a proteção social à condição de trabalho dos beneficiários. Deslocando a condição de direito da assistência social para uma condição de mera questão de gestão técnica do social (Ivo, 2004). Essa condução da assistência social visa fortalecer o mercado, tanto pela inserção dos indivíduos no mercado (assim como as antigas Poor Laws), quanto pelo estímulo ao consumo através da adoção das políticas de transferência de renda.

### **3.5 Eficácia**

Essa vertente de pensamento trabalha constantemente para o fortalecimento da construção ideológica, segundo a qual o Estado é um grande vilão, responsável pela maioria dos males econômicos e sociais da atualidade. Sendo assim, criticam tudo que vem da esfera estatal, o funcionalismo público, o estatismo, o endividamento descontrolado e a corrupção. E defendem que diante da escassez de recursos, que sempre haverá, o recomendado para melhorar a eficácia do gasto público é focalizar, atendendo apenas àqueles em situações de extrema vulnerabilidade, delimitando ao máximo o público alvo e economizando recursos. Seguindo esta lógica, a Cepal sugere atendimento aos grupos necessitados da seguinte maneira: aos que chegarem primeiro; aos menos necessitados, já que sua situação é fácil de ser superada; e por fim, aos mais necessitados, ou seja, os casos mais graves, extremos.

O sentido de se atender aos que chegarem primeiro, é condicionar as políticas às pressões dos grupos sociais, dando preferência àqueles mais mobilizados. Já a razão de atender aos menos necessitados, é em razão da facilidade de suprir suas necessidades.

Investir nessa opção, segundo a Cepal, é bom para obter-se reconhecimento público para o governo (Cepal, 1995).

Contraditoriamente a Cepal, diz que a focalização é uma forma de acabar com o clientelismo. Ora, atender aos que menos precisam, tem sido um constante argumento utilizado pelos defensores dessa política, para dizer que os gastos são melhores alocados, já que as políticas focalizadas atendem somente aos que mais precisam. Se sugerem, que se deve atender aos que menos precisam por opção, para que serve todo aparato institucional e metodológico que visa a especificação do público alvo? Se é pelo reconhecimento institucional, pela manutenção da governabilidade, então o fator clientelismo está presente.

Este argumento tem em si implícito o seguinte: que as demandas atendidas devem ser aquelas emergenciais apenas, pois que os grupos mais pauperizados, aqueles que têm baixíssima capacidade reivindicação, esses só serão atendidos quando houver uma situação insustentável, ou seja, para se evitar grandes convulsões sociais.

No Brasil um exemplo de utilização da focalização é o Programa Bolsa Família (PBF). Esse programa tem sido utilizado como forma de obtenção de apoio político das classes mais baixas, na medida em que a assistência oferecida, não é reconhecida como um direito do cidadão, mas sim um favor do governo em questão, pois que as medidas são entendidas como uma política de governo e não de Estado, nutrindo na população a sensação de insegurança quanto a continuidade deste em caso de mudança da bandeira partidária.

Por fim, a regra do atendimento aos mais necessitados, significa que, se dará mais, aos que tem menos, de acordo com o Banco Mundial: *“importa especialmente tomar em cuenta la gravedad de la pobreza (...)”* (Banco Mundial, 1990, p. 31 *apud* Cepal, 1995). Leia-se quando da insustentabilidade da situação social, se dará o máximo dentro dos estreitos limites dos recursos financeiros, já que esses são sempre escassos.

### **3.6 Racionalidade econômica**

O argumento da racionalidade econômica faz par com a ideia de que é impossível acabar com a pobreza. Partindo dessa naturalização da questão social, os grandes organismos internacionais estabelecem prazos curtíssimos para seu enfrentamento e priorizam outras áreas de investimentos, alimentando a compreensão de que não vale a pena investir recursos na área social e ao contrário deve-se apenas estimular a criação de

programas com clientela bastante reduzida e específica, ou seja, os casos mais extremos, aqueles que estão no corte de renda estipulado pelo programa, corte que deve se guiar pelos critérios da “linha da pobreza” ou “indigência”, somando-se aos critérios, como por exemplo, a incapacidade para o trabalho.

Como se percebe, o intuito deste princípio é reduzir ao máximo os atendidos, e fazer com que estes não se tornem dependentes da política, ao menos esse é o discurso. Para isso, são compelidos a se integrarem ao mercado de trabalho, como consumidores, ou como empreendedores<sup>45</sup>. É então, que a pobreza adquire a fisionomia de emergência. “É esta pobreza -que decorre de um corte horizontal na carência que separa os miseráveis e vulneráveis- que é acionada em argumentos relativos ao financiamento de políticas urbanas e sociais. Logo, as ações de enfrentamento da pobreza são associadas às condições imediatas de vida do pobre (Ribeiro, 2001) e também associadas à exigência de contrapartidas, ou condicionalidades, que são exigências de uma ação do beneficiário em retorno à assistência recebida, utilizada com justificativa de tornar os sujeitos ativos e empreendedores<sup>46</sup>.

### **3.7 Evita o efeito Mateus**

Os defensores das políticas sociais focalizadas criticam a política social universal sob o argumento de que a última, por ser abrangente, atende a quem não precisa reforçando o “efeito Mateus”<sup>47</sup>. Ou seja, atende aos que não são pobres, a classe não pauperizada, seguindo o entendimento restrito de pobreza. Contudo, esse entendimento é frágil, pois desconsidera que o público menos pauperizado, não contabilizado pelas linhas da pobreza, pode estar situação de vulnerabilidade social, visto que apenas mínima parte da população que realmente se encontra em situação de pobreza é contabilizada por essa técnica. Então, na verdade o que ocorre é que as políticas universais ao atenderem a uma

---

<sup>45</sup> 45 No IV Seminário Internacional de Política Social realizado na Universidade de Brasília (UnB), no ano de 2009, em que participou a professora Fernanda Rodrigues, professora da universidade Católica Portuguesa em Portugal, foi ressaltado que atualmente estão em voga na Europa, as chamadas políticas de ativação, que pretendem fazer com que o sujeito seja ativo, ou seja, que deixem de depender da assistência social.

<sup>46</sup> Esse modelo de gestão da política de assistência social, que tem como principal órgão fomentador e financiador, o Banco Mundial, privilegia programas de transferência de renda com condicionalidades, que significa que exigem contrapartidas dos beneficiários. Países como Brasil, México, Argentina, Equador, e Honduras, são exemplos (Stein, 2008).

<sup>47</sup> Luís Moreno, sociólogo espanhol, trata desse termo em seu livro *Ciudadanos Precários: la ultima red de protección social*, fazendo referência a passagem do evangelho de Mateus: “Pois a todo aquele que tem será dado ainda mais, e ficará na abundância; mas, daquele que nada tem será tirado até mesmo aquilo que tem” (Mateus 13:10 a 14 *apud* Pereira, 2008, p. 5).



demanda mais ampla, fortalece um círculo virtuoso e quebra a disputa existente por atendimento entre a classe missérima e a menos pauperizada, possibilitando a partir daí o surgimento de alianças.

A preocupação reinante das políticas universais é o de obter maior qualidade na prestação da assistência social, portanto vai além das simples avaliação de resultados. Pode-se dizer que enquanto a focalização está em consonância com o sentido de políticas *stricto sensu*, a universalização tem sentido *lato sensu*, predominando a o caráter *ex-ante*, ou seja, prévio, preventivo.

### **3.8 Responsabilização dos sujeitos**

Esse princípio envolve a transferência de responsabilidade do Estado para sociedade civil, por meio de parcerias. As Organizações Não Governamentais exercem o papel de parceiras realizando programas e projetos com fundos públicos. A esse princípio dá-se o nome de descentralização. Além da sociedade, os próprios indivíduos e a família são conclamados a resolverem o problema em seu próprio âmbito. O pressuposto de que partem é que os pobres são sujeitos políticos ativos capazes de atuarem na sociedade.

Calcados na ideia de que o Estado não é o melhor realocador de bens, serviços e recursos, e que o Estado deve ser mínimo, passa a ocorrer um movimento crescente no sentido de transmitir às entidades da sociedade civil a responsabilidade pelo enfrentamento de questões relativas ao social. “Esta articulação é na maior parte das vezes regulada por contratos ou convênios nos quais o Estado aparece como agente financiador e supervisor da produção de serviços sociais pelas entidades” (Yasbeck, 1996, p. 52).

Todos esses princípios estão pautados no entendimento de que as políticas de seguros contribuem mais para a redução da pobreza do que a assistência; que os sistemas de proteção social são caros; que as intervenções da assistência geram efeitos negativos para o mercado de trabalho e que causam dependência (Banco Mundial, 2001). Enfim, as políticas universais são, para essa corrente neoliberal, a representação do quão perdulário é o Estado.

Guiando-se por esse entendimento, a política social brasileira, mesmo após a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), tem agido por meio da clivagem que inclui alguns deixam muitos na exclusão, de maneira que mesmo em face aos direitos

sociais constitucionalmente reconhecidos, persiste um alto grau de incerteza por parte dos cidadãos em relação ao direito de ser atendido pela política social. Aprofundando essa questão, tendo como referência Ivo, 2004, observamos que existem três núcleos que configuram tipos de direitos distintos:

1. alguns direitos sociais básicos que são estruturados no aparelho do Estado de forma universal, por exemplo saúde e educação (Ivo, 2004);
2. os segundos são direitos básicos sociais previstos na Constituição, mas garantidos por meio de programas que dependem da opção governamental para que sejam programas estruturais, ou seja, são vinculados constitucionalmente, mas não estão protegidos de cortes (Ivo, 2004);
3. por fim, temos aqueles direitos que também se configuram na esfera dos direitos que abarcam as necessidades básicas, mas que estão à mercê de programas emergenciais voltados para o enfrentamento de carências e situações de vulnerabilidade social, voltados para segmentos específicos. Apresentam caráter transitório e sua continuidade dependente, essencialmente do governo, que acaba atendendo a uma demanda difusa e não estruturada no aparelho estatal. As políticas sociais focalizadas pretendem se restringir a esse modelo de garantia de direitos (Ivo, 2004).

Todas estas questões têm sido pauta de discussões sobre qual a melhor forma de se garantir o bem-estar dos cidadãos, essa discussão tem girado em torno da ambivalência entre inclusão e exclusão nas políticas sociais. Uma das questões que se faz importante nesse contexto é a possibilidade de garantia do princípio da igualdade básica, e de acesso aos bens públicos, pelas concepções focal e universal de política. E nesse sentido se faz importante apresentar os argumentos favoráveis e desfavoráveis à política social focalizada e universal quando se fala em igualdade de oportunidades e de resultados.

### ***3.9 A política focalizada e a equidade***

Considerando-se que a diferença e as especificidades entre as pessoas e grupos sociais são características inerentes às sociedades, deve-se considerar que, para além das necessidades básicas, universais, existem peculiaridades entre elas. Por exemplo, num mesmo país existem diferenças na forma, na intensidade e na expressão da pobreza entre

os grupos de pobres a depender de sua cor, gênero, opção sexual, região geográfica, entre outras características. As condições determinantes para que um grupo e outro sejam pobres advém da mesma condição estrutural que resulta do modo de produção capitalista, em que a pobreza é reproduzida, como condição *sine qua non* de existência da riqueza e da acumulação de capital. Condição que, para sustentar a continuidade da extração de mais-valia, reforça ideologias discriminatórias que rebaixam a condição de uns em detrimento de outros, para se beneficiar da vulnerabilidade social artificialmente criada em relação a esses subalternizados.

Essa subalternização, já tendo a diferença de classe pré-posta, por vezes é arrefecida com a veiculação pelos aparelhos de repressão do Estado de preconceitos em relação às diferenças culturais, raciais, sexuais, ou de gênero, entre os mais diversos grupos sociais constituintes das sociedades. Também engrossam as fileiras dos grupos subalternizados e estigmatizados, aqueles que, mais pela condição social desfavorável do que por fatores psicológicos ou à fatores relegados à essência da personalidade individual, como entendem os funcionalistas<sup>48</sup>, são levados à condições ainda mais deploráveis, a saber às doenças, à marginalização, ao tráfico, à prostituição, entre outros.

Reconhecendo que existem diferenças nas sociedades, o termo igualdade, por vezes utilizado como expressão da condição máxima de justiça e inexistência de desigualdades sociais, passa a ser incapaz e insuficiente para denotar tal condição, pois desconsidera a existência de desigualdades entre os indivíduos. Sendo assim, o termo mais indicado para se referir à esta condição ideal de justiça deve em que não há desigualdades **sociais**, deve ser expresso pelo conceito *equidade*. É importante frisar que as diferenças entre as pessoas sempre existirão e a equidade não visa acabar com elas, visa igualar os resultados. Vai além da simples igualdade de oportunidades, que dá espaço para que os efeitos esperados sejam diferentes, posto que determinada pessoa pode ter a mesma oportunidade formal de conquistar um direito, mas mesmo assim por fatores culturais não conseguir conquistá-lo.

O conceito de equidade, diz respeito ao reconhecimento de que há diferenças entre as pessoas, e que essas se expressam em necessidades que vão além das básicas universais, comuns à qualquer ser humano, considerando que há grupos que prescindem de

---

<sup>48</sup> Alguns teóricos, como Hobbes, por exemplo, crêem que a essência individual do homem é má, portanto o homem é inclinado às atitudes desse caráter, e por isso necessita de um Estado interventor e repressivo para refrear suas inclinações

políticas específicas que abarquem sua condição de diferença<sup>49</sup>. Já no século XIX, Marx reconhecia que,

Numa sociedade de classe todo direito igual tem efeitos desiguais, porque consiste na aplicação de uma regra única a homens diferentes que, de fato, não são nem idênticos e nem iguais. Sendo assim, o direito igual (típico do direito burguês) é uma violação da igualdade e da justiça” (Marx, 1975 *apud* Pereira-Pereira e Stein, 2004, p. 5).

Por isso, disse Marx, “de cada um segundo as suas capacidades e a cada um segundo as suas necessidades” (Marx, 1971, p. 21). Portanto, para a materialização da equidade, é necessário que haja disposição de reconhecimento e de atendimento dos direitos de cada cidadão considerando suas especificidades.

Baseando-se no conceito de equidade, os defensores da política social focalizada, elevam-na à condição de política sobreeminente para se alcançar essa condição. Como se a focalização visasse atender às necessidades básicas e às especificidades de cada grupo social em especial, acreditam que a política social focalizada é uma estratégia mais eficaz para a concepção e justiça social como equidade, já que essa atua por meio de políticas específicas para públicos em situação de desigualdade, precariedade ou desvantagem (Trivelino, 2006). Para tanto, essa política, dizem seus defensores, pode atuar tanto complementando uma política universal, destinando uma atenção política e orçamentária maior a determinado grupo em desvantagem, sem restringir o acesso de nenhum outro grupo, quanto para alcançar uma determinada parte da população, reservando a apenas essa população o benefício da política, ou pode ser concebida como uma forma residual de oferta de serviços públicos (Trivelino, 2006).

Por outro lado, sobre a política universal dizem que “pode ser uma estratégia pouco adequada em alguns contextos de extrema desigualdade, onde mesmo havendo uma garantia universal de direitos, o cenário de desigualdade não permite o acesso universal” (Trivelino, 2006, p. 47).

Esse argumento tem sido utilizado por alguns grupos sociais em especial os que representam minorias. Esses têm se mobilizado favoravelmente à focalização, por acreditar que essa é mais capaz de intervir a seu favor. Pois, entendem que a focalização, se refere a atendimento de demandas específicas e que as políticas sociais universais podem até mesmo de produzir o efeito inverso aos seus objetivos, segregando aqueles que, por

---

<sup>49</sup> Esse entendimento de equidade é baseado no conceito de necessidades básicas universais desenvolvido por Ian Gough.

condições de desigualdades diversas, não conseguem acesso aos serviços e políticas públicas. E citam, como exemplo, a população negra no acesso à educação universal e gratuita, dizendo que, pela situação de desigualdade e exclusão social em que esta população se encontra, o seu acesso à educação é prejudicado<sup>50</sup> (Trivelino, 2006), e que quando conseguem ter acesso, são tratados com desprestígio, preconceito e discriminação, o que faz com que um aluno negro tenha menos chance de aprender na mesma proporção que um aluno branco.

Os focalistas dizem equivocadamente que a universalidade pressupõe e busca uma sociedade igualitária, em que todos possuam os mesmos direitos garantidos pelo Estado, sem diferenciações de cor, gênero, geração, renda (Trivelino, 2006), como se o princípio da equidade fosse desconsiderado. Contudo, ignoram que, na realidade, as políticas focalizadas pretendem promover apenas programas delimitados às demandas mais restritas quanto seja possível, se resumindo ao atendimento daquelas impactadas fortemente pela miséria, o que não tem absolutamente nada haver com atendimentos específico a grupos de minorias. Apesar de que se tem feito programas cujo público alvo é, por exemplo, a população negra (grupo de minoria social), isso deve ao fato de que essa parte da população é mais atingida pela pobreza extrema. Então, esperançosos de que uma política, ainda que precária, dê atenção a suas demandas, defendem-na. A exemplo das políticas de cotas para estudantes negros, que sabidamente não acabam com a pobreza, nem com o preconceito e a discriminação (ao menos a curto prazo), apenas garante a poucos o direito de educação, que é um dos tantos direitos que deveriam ser garantidos a toda a população, mas que não o é. A questão central, é que ao defender apenas as políticas focalizadas, incorre-se num erro, pois recorrem a um tipo de política que não garante a equidade, por atender a grupos específicos, pois deixa uma grande população na desfiliação. Por isso, recorrer a essa política é insuficiente para acabar com a desigualdade social.

Quando analisamos mais profundamente o escopo teórico em que se baseia a política social focalizada encontramos que os pressupostos utilizados pelos focalistas são contrários aos objetivos supra citados. Quando falam em necessidades humanas básicas, os defensores das políticas focalizadas, chamam-nas “necessidades mínimas”,

---

<sup>50</sup> Trivelino, em sua defesa a favor das políticas focalizadas se remete a dados de acesso a educação dizendo que existem pesquisas que mostram que mesmo sendo o ensino fundamental e médio no Brasil gratuitos e universais, pesquisas mostram que a população negra tem menos anos de estudo que a população branca. E para modificar essa situação sugerem que é preciso uma estratégia complementar à universalização para possibilitar o acesso específico da população negra a todos os níveis de ensino (Trivelino, 2006).

equivocadamente tomando uma pela outra. Não apenas dão outro nome, mas reduzem o entendimento do conceito de forma que as necessidades que são básicas, passam a ser minimizadas abaixo das condições dignas de sobrevivência. Neste entendimento a política social não deve garantir as necessidades dignas de vida, deve apenas tentar garantir o “direito de viver” (tal qual previam as Leis dos Pobres).

Não consideram as especificidades dos diversos grupos da sociedade, argumentam que só os que mais precisam, os casos de maior gravidade, devem ser atendidos. Nesse entendimento o fator financeiro é o indicador mais importante. Em contrapartida criticam as políticas universais, sob o argumento de que atendem à pessoas que não fazem parte do público alvo, a quem está acima da “linha da pobreza”. Dessa forma, desconsideram os pobres que não entram nas estatísticas. O fato é que esses, também são submetidos à situação de vulnerabilidade<sup>51</sup> (aqui entendidos como aqueles que estão em vias de entrar na “linha da pobreza”). Calcados nesses argumentos acreditam que a política focalizada é mais capaz de atingir a equidade.

Mas, a utilização única e exclusiva do princípio de liberdade, elaborado pela concepção de justiça de mercado, ignora as possibilidades reais de redistribuição dos bens socialmente produzidos nas sociedades capitalistas contemporâneas, por isso o princípio de equidade deve ser desenhado em uma compreensão de justiça alternativa e mais adequada à justiça social (Trivelino, 2006). Pois, tendo em vista que o modo de produção capitalista tem como objetivo único obter lucro máximo, e que para isso, explora tanto quanto pode os trabalhadores retirando da riqueza socialmente produzida por seu trabalho, a mais-valia, seria ingenuidade considerar que no bojo dessas relações extremamente conflituosas seriam pautadas pela redistribuição de oportunidades e pela equidade. E por isso, é importante haver intervenção Estatal de mão a aumentar as possibilidades da redistribuição de recursos e de oportunidades, visando a igualdade de resultados, para que então, a sociedade seja mais equânime nas esferas política, econômica e social. Por isso, a política social universal visa ao atendimento não só daqueles que estão em situação de precariedade, pretende agir na prevenção do desamparo. Pretende garantir assistência a todos, evitando situações de vulnerabilidade social. Com isso, a concepção sobre os serviços universais prestados pelo Estado remete à ideia de direitos garantidos e invioláveis

---

<sup>51</sup> Considerando-se os conceitos adotados no Brasil de pobreza e indigência, em que pobre é aquele que recebe até ½ salário mínimo, e indigente é aquele que tem renda de até ¼ de salário mínimo, ainda que de terminada política atenda a todos os considerados conceitualmente pobres, haverá muitos outros em situação de vulnerabilidade que deixarão de ser atendidos.

e não de benefícios provisórios (Pereira-Pereira, 2004 *apud* Trivelino, 2006).

Existe uma discussão que gira em torno da diferenciação entre os conceitos de focalização e seletividade, para análise dessa pesquisa consideramos que são equivalentes, na medida em que seu objetivo seja o de atender apenas os miseráveis deixando na desfiliação a maior parte dos desvalidos.

Enfim, como pudemos observar, as políticas focalizadas constituem-se em um modelo de política que podemos chamar de *stricto sensu*, suas características principais são a forte influência do viés economicista, em que a noção de justiça é limitada à liberdade política, prevalecendo a ótica liberal burguesa. As políticas são subordinadas a ideia de pobreza absoluta, em que as necessidades básicas são desconsiderados em favor das necessidades de sobrevivência, o que dificulta o estabelecimento de uma sociedade equânime. Essa política, de acordo Pereira-Pereira, 1996, é vocacionada para individualização da questão social, o problema é restrito à sobrevivência num *modus operandi* de “caso a caso”, em que é analisado se o mínimo necessário para aquela pessoa especificamente está ameaçado. O cerne da questão que é estrutural, é substituído pela conjuntural, sem o objetivo de gerar a redistribuição. Mantém um limite de atendimento por classificação de clientela, com caráter emergencial, em que somente é acionada quando o capital entra em crise, servindo para “manter a ordem” e evitar convulsões sociais, e não para garantir acesso a bens e serviços constitucionalmente reconhecidos. Por fim, funciona como meio político de engodo das massas, por ser entendida como um favor governamental e como política de Estado, por todas essas razões é que acreditamos que política social universal é a mais indicada quando se trata de efetivamente diminuir a pobreza, a desigualdade social e se alcançar equidade, com intuito de explicarmos melhor o funcionamento das políticas sociais universais destinamos o próximo capítulo exclusivamente a ele.

## CAPÍTULO 4

### O Escopo Teórico das Políticas Sociais Universais

#### **4.10 escopo teórico das Políticas Universais**

Os defensores da política social universal partem do entendimento de que a perspectiva neoliberal é incapaz de preservar a política social no marco da concepção do Estado de Bem-Estar Social, dado que os últimos se negam a aceitar o Estado Social utilizando-se de argumentos como: a crise fiscal gerada pelas políticas sociais, que são vistas como um desperdício, um fardo (*burden*), e reflexo da excessiva intervenção do Estado no mercado que causam desestímulos alimentando, supostamente, comportamentos morais indesejáveis, como o parasitismo dos trabalhadores à custa do esforço das coletividades (Ivo, 2004).

Contudo, apesar do crescimento econômico que o capitalismo trás, ele é absolutamente insuficiente para oferecer bem-estar aos cidadãos, agregado a esse crescimento observam-se os limites perversos da ação imperiosa da desregulação autoritária e a urgência de ações que priorizam minimamente formas de integração social, que têm sido equacionadas de forma fragmentada através de programas compensatórios de enfrentamento da pobreza, descentralizados em que o terceiro setor é o principal parceiro juntamente com a sociedade civil (Ivo, 2004).

É importante levar em conta que a lógica econômica não é neutra e muito menos inocente, pois são intrínsecas às relações mercantis o recrudescimento dos antagonismos de classe, que resulta do favorecimento de uns em detrimento de outros (Hourtart, s/d). Toda a riqueza produzida mundialmente na atualidade é capaz de satisfazer às necessidades de todos, mas o desenvolvimento das forças produtivas do “Capital” tem como pré-condição a acumulação da riqueza, o que necessariamente gera pobreza, esse é o cerne da lógica capitalista. Por isso, hoje temos uma situação que no mínimo poderíamos chamar de paradoxal, de que a população que constitui a camada pobre, nos dias hoje, são trabalhadores, não são desocupados, ou apenas os sem lar, mas sim os trabalhadores<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Pochmann nos mostra que a categoria pauperizada atualmente tem trabalho, mas é um trabalho mal remunerado e precarizado. “Do total de pessoas que conformam o excedente mundial de mão-de-obra, cerca de 150 milhões de trabalhadores encontram-se na categoria de desemprego aberto, enquanto 850 milhões são considerados na condição de subemprego, exercendo atividades de sobrevivência, com jornada de trabalho insuficientes e de remuneração muito



A visão restrita neoliberal limita o debate da redução da pobreza ao tecnicismo, às escolhas públicas eficientes, à diminuição dos gastos sociais e opta por gastar esforços no desenvolvimento de uma inteligência estratégica que conduza as intervenções da política social aos ajustes econômicos, o que na prática implica diminuir a política de assistência ao protecionismo assistencialista e ao contingenciamento financeiro, se contrapondo à política social como possibilidade redistributiva e de responsabilidade estatal (Ivo, 2003). E dessa forma não encaminha suas ações para o combate às reais causas da desigualdade, que provém da ordem estrutural posta pela conjunto capitalismo/neoliberalismo, mas se orienta pelo combate aos pobres, numa busca incessante sem sentido pelos culpados da pobreza.

As políticas macroeconômicas atuais, exercem papel primordial nesse fato histórico. Elas têm contribuído exemplarmente para fomentar a condição de precariedade dos trabalhadores, ao optar pela concentração de riqueza, pelo rompimento da proteção social, pela privatização dos bens e serviços públicos, enfim desviando os recursos públicos para gastos ditos mais “rentáveis” tendo como referência o “Capital”. Esse conjunto de concepções têm alimentado a política de assistência social restrita a modalidade focalista, em que predomina a visão retrógrada de ajuda pontual e personalizada a grupos de maior vulnerabilidade social, que são associadas a benevolência e aos cuidados paliativos. Nesse bojo, a assistência social passa a ser voltada a necessitados e a desamparados social e economicamente, tal qual fosse um pronto-socorro social, e perde seu caráter amplo e preventivo (Falcão, 1989 *apud* Yasbeck).

Por isso, o escopo teórico que se pauta pela defesa da política social universal considera que o mercado é incapaz de gerar bem-estar, para tanto o Estado deve ser interventor e realizar políticas sociais universais de forma que os direitos saiam da garantia formal, e passem a se concretizar materialmente. Só a partir de então, pode ser conferido aos sujeitos *status* de cidadãos de fato, e é nessa perspectiva que caminha a defesa pela garantia das necessidades sociais básicas a todos.

A vertente universalista se ancora nos direitos de cidadania como patrimônio de todos, e na justiça social, partindo da compreensão de que o mercado, não é capaz de oferecer aos cidadãos liberdade política, econômica e igualdade sócio-econômica, logo o conjunto de condições capazes de gerar a equidade não é suprido. Calcada no Estado forte,

---

comprimida” (Pochmann, 2005, p. 80).

vai além no entendimento de quais são os fatores que possibilitam aos sujeitos obterem condições dignas de vida. Desconsiderando como fator principal, a tão aclamada “capacidade empreendedora”, e entendendo que esses fatores não dependem apenas dos sujeitos, mas que é necessária a intervenção do Estado na redistribuição das vantagens econômicas e sociais, para equilibrar as desigualdades naturais e as desvantagens artificialmente criadas e/ou fortalecidas pelo capitalismo.

Aqui é considerado o direito positivo como meio de se alcançar a liberdade positiva<sup>53</sup>. Esse sim permite aos cidadãos a liberdade de ação, conferindo-lhes a possibilidade de participação crítica nas esferas de decisão política. O real desafio em que está pautado o debate reside não na escolha entre seletividade/focalização e universalização, mas em qual o tipo de infraestrutura de serviços universais é necessário para fornecer uma estrutura de valores e oportunidades que se desenvolvam serviços para conquistar uma discriminação positiva, sem estigmas, e que seja em favor daqueles mais necessitados (Titmus, s/d). A política social sendo direito constitucionalmente reconhecido, deve abranger todos os cidadãos, por isso deve ser universal. É um meio de garantir a socialização, a democratização, e a redistribuição dos bens e serviços sociais. Portanto, o critério para desenho dos programas, deve considerar que todos são sujeitos de direito. É aí que o Estado deve entrar em ação, exercendo a função que o mercado não é vocacionado a realizar, justamente por ter interesses inconciliáveis com o oferecimento de bem-estar à população.

Nesse entendimento, a política social deve priorizar serviços sociais universais, abolindo-se o arcaico princípio da elegibilidade de beneficiários que segrega alguns em detrimento de outros criando estigmas. As necessidades básicas, portanto não podem ser reduzidas a mínimas, e os bens e serviços básicos, não devem ser simples alvo de programas de transferência de renda. Ao contrário, são necessários investimentos no aparato estatal como forma de garantir o provimento desses direitos. Como nos diz Gough, “Rechazamos tanto o estándar “mínimo” como el “adequado”, a favor del “ótimo”” (Gough, 2003, p. 30)

O pressuposto é de que existem necessidades humanas universais, o que justifica o

---

<sup>53</sup> Pode-se dizer que alguém possui Liberdade Positiva quando tem suas necessidades sociais básicas de sobrevivência garantidas, de modo, que, pode exercer sua liberdade sem constrangimentos. Nessa compreensão a saúde, a educação, assistência, o lazer, a alimentação, segurança, são direitos conquistados, portanto a dimensão econômica é superada.

apoio de uma estrutura institucional que garanta uma provisão suficiente de recursos que possibilite uma satisfação ótima. Por mais difícil que seja atingir esse objetivo, as garantias institucionais devem ser garantidas à todas as pessoas do mundo (Gough, 2003). Ótima e não máxima, pois máximo é um conceito indeterminado, já “ótimo” significa a tentativa de alcançar o nível mais alto de aquisição de bens, serviços, e direitos a partir do estabelecimento de provisões básicas. São essas aquisições que propiciarão aos indivíduos a capacidade de agência e de criticidade, em outras palavras, possibilitarão melhores condições de realizar escolhas, decisões, e também permitirá melhores condições de acesso aos meios pelos quais essa capacidade pode ser adquirida (Pereira-Pereira, 2008b).

Essa ótica se opõe a da focalização na medida em que a última num protejo totalmente contraditório diz pretender prover a equidade e a justiça, reduzindo gastos, diminuindo a alocação de recursos na área social, renegando tudo o que é de caráter público, e realizando programas restritos, normamente resumidos à provisão monetária para um público minoritário. É com essa política que pretendem aflorar a capacidade de agência e fazer dos desfilados<sup>54</sup> empreendedores.

De fato, se analisarmos mais atentamente observaremos que, quase sempre, dos beneficiários da política focalizada, é exigido cumprimento exemplar de seus deveres, obrigações e responsabilidades, nunca porém, cumprimentos mínimos de compromissos ou obrigações sociais, equivalentes às proteção efetivamente prestada, aí está implícita a condenação moral pelo recebimentos das prestações assistências (Pereira-Pereira, 2008a). Essa satanização da política social é mais um dos princípios construídos historicamente com as Leis dos Pobres, e que são ressuscitados pela política social focalizada.

Dos pobres, portanto, exige-se, sistematicamente, o máximo de trabalho, de força de vontade, de eficiência, de prontidão laboral e de conduta exemplar, até quando não contam com o tal mínimo de provisão como direito devido; e qualquer deslize cometido por eles será fatal, sob todos os aspectos. É que, diferentemente do rico, o pobre tem que “andar na linha” e aceitar qualquer oferta de serviço e remuneração, pois sua condição de pobreza continua sendo vista como um problema moral e individual e, consequentemente, como um sinal de fraqueza pessoal que deverá ser condenada. É por isso que entre os necessitados sociais há o sentimento arraigado que para *vencerem na vida* têm que ser melhores que os abonados” (Pereira-Pereira, 2008a, p. 34).

Pisón reforça que é de responsabilidade do Estado garantir aos cidadãos o

---

<sup>54</sup> O termo “desfilados” foi cunhado por Castel para designar aqueles excluídos, marginalizados da sociedade. Ele enfatiza a perda dos vínculos com a família, com o trabalho, a comunidade, e por fim com a sociedade e o Estado, num movimento de repulsão por sociedade destes que são explorados.

provimento das necessidades básicas, e remover os obstáculos que podem interferir no exercício da liberdade positiva. Ele refuta a divisão geracional dos direitos<sup>55</sup> resgata os direitos sociais, em contraposição a defesa dos direitos individuais e da liberdade negativa. O exercício a cidadania, segundo ele, só possível quando garantidos todos os direitos, os individuais, os políticos e os sociais (Pisón, 1998 *apud* Pereira, 2001).

Sendo assim, a vertente universalista vai além do entendimento de que as necessidades são apenas naturais, biológicas, de sobrevivência. Relegam esse conceito às necessidades animais, não humanas. A essência humana para esses, bem como para Marx, tem em si a necessidade de sociabilidade, auto-consciência, liberdade, entre muitos outros fatores que vão além das necessidades de sobrevivência .

Segundo Nelson Coutinho, uma sociedade fundamentada em princípios de justiça social e, portanto, democrática, é aquela em que os cidadãos têm subsídios suficientes para exercer a cidadania - o que não ocorre se há desequilíbrio na distribuição de bens, riqueza e participação social, portanto há que se ter direitos universalizados (Coutinho, 1997 *apud* Trivelino).

Como podemos depreender muitos são os fatores que se agregam para fortalecer a concepção universal de política social, não só o estigma, o afastamento da noção de direito que alimenta o clientelismo, mas também o arrefecimento das lutas entre as classes pelo atendimento assistencial são fatores gerados pela focalização.

#### **4.2 Naturalização da pobreza**

A naturalização da pobreza pelos neoliberais advém do pensamento de que boa parte pobre da humanidade é incapaz de integrar-se ao mercado, esses fazem parte de uma massa de inúteis, pois não são produtores de valor agregado e não podem ser consumidores, não servem ao mercado.

---

<sup>55</sup>O eminente professor e jurista, José Augusto Cançado Trindade comenta sobre a percepção dos órgãos de proteção aos direitos humanos: "Não tardou muito para que se apercebesse do fato de que, se dentre os direitos econômicos, sociais e culturais havia os que se aproximavam de "normas organizacionais", também havia os que requeriam implementação semelhante à dos direitos civis e políticos (os direitos clássicos de liberdade), e o que veio a ressaltar a unidade fundamental de concepção dos direitos humanos. Assim como há direitos civis e políticos que requerem "ação positiva" do Estado (e.g., direito civil à assistência judiciária como integrante das garantias do devido processo legal, direitos políticos atinentes aos sistemas eleitorais), também há os direitos econômicos, sociais e culturais ligados à garantia do exercício de medida de liberdade (e.g., direito a greve e liberdade sindical), - ao que há que acrescentar a vinculação dos direitos *fundamentais* à garantia efetiva da liberdade da pessoa humana (...) respaldada pelos tratados gerais de proteção, compreende-se que, no transcurso das três últimas décadas, tenha estado a porta aberta a uma reconsideração geral da dicotomia entre os direitos econômica, sociais e culturais, e os direitos civis e políticos "(Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos, 2003, p. 451)

Portanto, apesar da defesa de que a política social focalizada é a que pretende diminuir a desigualdade social e atender às diferenças, documentos comprovam que existe uma posição das instituições financeiras que defendem essa política, de naturalizar a pobreza. Baseiam-se acentuadamente nos dados quantitativos demonstrando grande desconhecimento dos sujeitos sociais, de suas especificidades culturais, bem como dos contextos sócio-políticos. Um exemplo, de documento é o CAS 2000<sup>56</sup>, em que consta segundo, Ribeiro, 2001, que,

Todas as diferenças tendem a ser tecnicamente neutralizadas, da mesma forma que tudo torna-se comparável em qualquer escala geográfica, como exemplifica a atual efervescência dos indicadores sociais. É com base nesses instrumentos, alimentadores de certezas circunstanciais, que são construídos consensos difusos, transformando a pobreza não apenas numa categoria multiuso mas, também num fato social estrategicamente acionável em diferentes escalas de tempo e alianças políticas (Ribeiro, 2001, p. 73).

Nesse mesmo documento de enfrentamento da pobreza do BIRD, consta a “ingênua” afirmativa de que os pobres brasileiros desejam o mesmo que os pobres de outros países, como se houvesse mundialmente uma monótona homogeneidade (Ribeiro, 2001). E para enfrentar a questão social sugerem programas na esfera social e econômica da mesma forma homogêneos, como pode se observar com o estímulo à adoção da política do “Consenso de Washington”.

Enfim, o desenho da política de enfrentamento à pobreza “sugerida” pelo BIRD se resume ao melhoramento do uso de sistemas de focalização dos projetos apoiados pelo Banco que visam à redução da pobreza, priorizando a melhoria da disponibilidade de informação detalhadas do público alvo; o uso de delineamentos operativos internos; o conhecimento especializado sobre o tema, guiando-se pelos sistemas de identificação de beneficiários, para aumentar a efetividade dos programas; apoio aos projetos com maior uso de avaliações rigorosas de impacto, ênfase no monitoramento e avaliação de impacto dos projetos. Dessa forma, visa-se ao enfrentamento da maior dificuldade dos projetos sociais, que segundo o Banco reside na vulnerabilidade dos recursos financeiros diante das crises econômicas e dos ajustes fiscais, para tanto sugerem a elevação da capacidade técnica e da promoção de mecanismos que assegurem a proteção do gasto social ao do ajuste fiscal em épocas de crises.

---

<sup>56</sup> CAS é a sigla em inglês para “Documento de Estratégia de Assistência ao País”. Este documento representa a “aliança” entre o Banco e a país devedor, ele é preparado pelas instituições financeiras para a realização dos países em questão (Vianna, 2001).

### **4.3 A universalização como prática preventiva**

A política universal, considerada de *lato sensu*, tem como princípio a prevenção (ex-ante), ao contrário da focalizada (ex-post), de caráter corretivo e compensatório. Nesse sentido, garantir as necessidades humanas é um quesito indispensável para prevenir prejuízos aos sujeitos. E as pré-condições vinculadas às dimensões da vida humana abarcam a produção de recursos suficientes para assegurar a todos níveis básicos de saúde e autonomia, a possibilidade de reprodução biológica e socialização das crianças; a transmissão cultural de valores e conhecimentos; e um sistema de autoridade para garantir adesão e legitimidade da institucionalização dos direitos e deveres (Gough, 2003).

Combater às desigualdades sociais, além de ser um direito dos cidadãos é bom do ponto de vista econômico, ao contrário do que defendem os liberais, pois a pobreza, a enfermidade e os altos índices de criminalidade têm altos custos financeiros e sociais. Os mercados externos e os índices de crescimento são beneficiados quanto menores são os níveis de conflito social e as desigualdades sociais em uma sociedade (Gough, 2003).

La integración creciente dentro de la economía mundial requiere un mejor sistema de protección social. Los costos fiscales del alto nivel de criminalidad y de la reclusión penitenciaria son considerables. Existe una “carga improductiva del Estado” alternativa que no está causada por la protección social, sino por su ausencia. La contribución competitiva del bienestar público es, aquí, bastante evidente (Gough, 2003, p. 41).

O combate a pobreza exige que se tenham políticas mais elaboradas que as simples transferências de renda<sup>57</sup>, são necessárias políticas estruturais que tenham centralidade nos programas universais e vise a extensão das políticas inclusivas nos campos da saúde, da previdência, da assistência, do trabalho, entre outras.

Isso significa dizer, do ponto de vista do financiamento, que a política social no Brasil deve ser contemplada com volumes de recursos substancialmente superiores aos atuais para que direitos sejam preservados e estendidos aos segmentos ainda não incorporados (Delgado e Theodoro, 2003, p. 123).

Dessa forma, as políticas universais bem conduzidas podem ser estratégicas na modificação das atitudes de setores privilegiados e ampliar as funções do estado de forma que invista recursos como forma de atingir a equidade.

---

<sup>57</sup> Os programas de transferência de renda são em certa medida importantes, pois aos que passam por situações extremas, que poderiam até mesmo os levar a morte, são minimamente sanados (como exemplo, no Brasil, temos o Programa Bolsa Família). Mas, limitar a política de assistência social a esse tipo de programa é optar pela perpetuação da desigualdade, e pela inviabilização da transformação da realidade social.

Para se obter o efetivo enfrentamento do quadro da questão social é necessário que a ação pública tenha um escopo mais amplo do que o restrito o combate à pobreza, entendido como não acesso a bens mínimos. Há que se fazer um esforço mais geral da sociedade, no sentido de melhorar e ampliar as políticas estruturais, fazendo-as parte de um projeto nacional de inclusão, que vá além da construção de uma sociedade de consumo de massa (Delgado e Theodoro, 2003). É nesse o caminho que a política universal trilha, quando nega critérios que segregam a população e opta pela igualdade acesso aos direitos sociais. São exemplos de políticas universais brasileiras, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o sistema educacional. Estas duas políticas têm alto potencial preventivo, uma age na prevenção e tratamento de doenças, e caso não houvesse esse sistema, muitas vidas seriam perdidas e muito maior seria a possibilidade de alastramento de epidemias. Já em relação à educação, essa tem o caráter de conferir aos cidadãos a potencialidade da quebra com a pobreza geracional além de propiciar o estímulo a criticidade intelectual. A ideia da prevenção, portanto, está fundamentalmente presente na universalidade, pois ela tem maior potencial de contribuir para a quebra da espiral da pobreza, das doenças, da negligência, do analfabetismo e da indigência.

Em contraposição, há maiores riscos de fracassos e irracionalidade nas políticas sociais focalizadas do que nas universais, porque elas estão dissociadas do objetivo da concepção de cidadania; porque transformam problemas estruturais em faltas morais que estigmatizam os seus beneficiários; valem-se da ausência de poder de pressão social dos necessitados para oferecer-lhes benefícios e serviços de baixa qualidade; desqualificam as políticas sociais como meios que são de ampliação da cidadania; funcionam como armadilhas de pobreza, porque não liberam os pobres da situação de privação; f) aumentam a pobreza, pois deixam no desamparo os grupos não focalizados e são suscetíveis de levar ao empobrecimento seus dependentes (Pereira-Pereira, s/d).

#### ***4.4 Entendimento de pobreza das Políticas Universais***

Configura-se uma limitação do ponto de vista metodológico a adoção do conceito de pobreza absoluta, e portanto, de “linha da pobreza”, por parte dos liberais. Posto que, nessa noção prevalece o entendimento de necessidades fisiológicas preservando a restrição do entendimento de pobreza como sendo a de carências profundas, desconsiderando-se o caráter relativo da pobreza. É o que vemos quando analisamos a atual “linha da pobreza”

considerada pelos programas sociais que estabelece o corte de renda de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, para a caracterização da pobreza, e de  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo para a consideração da miséria, valor que representa nos dias de hoje 11,37% (tomando-se o salário mínimo necessário e não o nominal<sup>58</sup>) da quantia necessária para se ter acesso às necessidades básicas. É importante levarmos em consideração que, de acordo com a Constituição, o salário mínimo deveria suprir as despesas de um trabalhador e sua família com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência, valor que de acordo com o DIEESE deveria ser de R\$ 2.045,06, o que corresponde a 4,4 vezes do salário mínimo em vigor, que hoje é de R\$ 465,00. Portanto, caso o salário mínimo atual correspondesse ao salário mínimo necessário, o estabelecimento da linha da pobreza seria mais coerente, mas quando observamos esses dados, concluímos quão focalizadas são as políticas de assistência, posto que nem mesmo os trabalhadores que recebem um salário mínimo (e que são empregados formalizados, com carteira assinada e têm seus direitos reconhecidos), estão livres da privação de acesso aos bens e serviços mais essenciais, e aqui entendendo-se essencial como condição além da subsistência e aquém das preferências individuais, mas que possibilita uma vida digna.

Nesse contexto, a assistência social torna-se, de fato, um anti-direito que, logicamente não promove e nem livra o pobre da privação extrema. Além disso, tal noção de pobreza estimula, no nível operacional, a legitimação de mecanismos de restrição de demanda por benefícios e serviços assistenciais, tendo em vista a expansão do processo de privatização das políticas públicas e a redução do gasto público na área social (Pereira-Pereira, 1996),

Para tanto, defendemos um modelo de política social que tenha como referência as necessidades básicas, em detrimento de uma política restritiva e focalizada.

#### ***4.5 Função do Estado***

A política social focalista é identificada com o mercado, no sentido de que deve atuar após o mercado, como esforço apenas paliativo para concertar situações extremas que tem o potencial de ser um desestabilizador político ou financeiro. É nesse ponto que está

---

<sup>58</sup> Para fins de análise do poder de compra do salário mínimo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos), realiza uma pesquisa mensal para descobrir qual deveria ser o salário mínimo para que se conseguisse ter acesso à alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência, esse salário mínimo é chamado de salário mínimo necessário, valor que hoje deveria ser de R\$ 2.045,06. Já o salário mínimo que vigora, é chamado de nominal, e hoje corresponde a R\$ 465,00, ou seja, é 4,4 vezes menor do que é o preciso para garantir as necessidades básicas.



presente o cunho neoliberal dessa política. Pois, “... o marco da ação do Estado, em termos de políticas sociais estaria ancorado na perspectiva de um mercado funcionando livre das amarras jurídico-institucionais e da política social como uma espécie de ação complementar à capacidade alocativa do mercado” (Delgado e Theodoro, 2003, p. 124).

Mas, os principais argumentos utilizados no discurso focalista escondem que ausência de mecanismos de controle do mercado permitem a reprodução da pobreza através do privilegiamento de alguns, com o simultâneo abandono da perspectiva inclusiva, o significa a continuidade da reprodução da pobreza. Já as políticas universais pregam pela intervenção do Estado, tanto nas políticas econômicas, como nas sociais, visando a universalização dos serviços públicos que conferirão aos indivíduos status de cidadãos (Delgado e Theodoro, 2003).

#### ***4.6 Os mitos construídos para renegar a universalização***

O mito dos recursos escassos é aquele que diz que todo gasto com a área social não é legítimo. O que está implícito é que investir no social, significa fazer mau uso de recursos da sociedade, e que é melhor realocar esses recursos em outras áreas e finalidades. Mas, este mito não se sustenta quando recorremos à evidência empírica do significativo impacto dos investimentos sociais quando analisamos as experiências de programas sociais do mundo desenvolvido em contraposição ao dos países latino-americanos. Os resultados indicam que, pelo contrário do que é veiculado, um dos investimentos com maior taxa de retorno econômico é o investimento social eficiente<sup>59</sup> (Kliksberg, 1994).

Os investimentos em educação, por exemplo, são importantes para a melhoria do desempenho local em tecnologia. Quanto maiores são os investimentos nessa área, maiores são os ganhos da sociedade, inclusive de ordem financeira. Portanto, a seguridade, as políticas urbanas, o modo de vida e saúde, são fatores que interferem na produtividade de forma indireta. Não se pode descolar as várias facetas sociais, elas estão interligadas, uma relacionada a outra. Isso possibilita que o atendimento às necessidades humanas interfiram no favorecimento da área econômica. A política social é uma força produtiva, e é

---

<sup>59</sup> A respeito da eficiência do gasto social Kliksberg, diz que “se conseguíssemos fazer os investimentos necessários para aumentar em apenas um ano a educação primária das mães-latino americanas, a taxa de mortalidade infantil seria reduzida em 9 por mil” (Kliksberg, 1994, p. 131).

um erro tratá-la como uma carga para as economias capitalistas (Gough, 2003).

Os efeitos dos sistemas de bem-estar não podem ser compreendidos de forma isolada do marco político institucional em que estão inseridos. Os sistemas de proteção exibem tanto compatibilidades, quanto incompatibilidades, seus resultados podem ser tanto positivos quanto negativos economicamente falando, depende do lugar que lhe é conferido na economia global (Andersen, 1994 *apud* Gough, 2003).

Ao utilizar-se do argumento da restrição financeira optando-se por investir apenas em políticas focalizadas, não se torna possível retirar efetivamente os pobres da condição de vulnerabilidade e assume-se uma clientela perene, deixando-se de lado a transformação social por meio de políticas de redistribuição. A focalização consolida a desigualdade, e abandona o efetivo combate à pobreza e de construção de um sistema forte e amplo de proteção social. Por fim, funciona como uma armadilha (em diversos sentidos) e afunila a questão social, na medida em que transfere o debate exclusivamente para a esfera financeira e acaba contrariando o princípio introduzido pela Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, que diz em seu artigo 4º que a Assistência deve ser regida pela supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica (Delgado e Theodoro, 2003).

#### **4.7 As armadilhas da focalização**

O que há de errado com a política social focalizada? É que os efeitos gerados por ela são contrários ao que ela diz pretender alcançar. A focalização tem como requisito incondicional a subordinação dos beneficiários aos *means-test*, que produzem uma série de efeitos que são perversos, pois apresentam-se como verdadeiras armadilhas em diversos ângulos da vida do sujeito, como por exemplo no diz respeito às esferas econômica, do trabalho e da poupança. A irracionalidade dessas políticas faz com que os sujeitos não sejam liberados da situação de vulnerabilidade, ficam como que presos em armadilhas que geram dependência dos beneficiários criando contraditoriedades. Adiante explicaremos cada uma das armadilhas detalhadamente.

#### **4.8 Armadilha da pobreza**

Segundo o Banco Mundial, individualizar o processo de redução da pobreza

significa liberar os pobres de uma dependência de um sistema alienante de proteção social e, em consequência, fazê-los donos de seus próprios destinos. Esta ideia liberal é aparentemente generosa, mas está seriamente comprometida pelas relações sociais de um mercado que a cada dia ganha mais força com as privatizações, o que torna cada vez mais difícil o acesso aos serviços sociais por parte dos pobres. As políticas sociais passam de um sistema de proteção considerado como direito à submissão aos serviços privatizados (Houtart, s/d).

O caráter da política social como instrumento de transformação social, em consonância com uma política redistributiva, é perdido, pela substituição da ideais de “gestão da pobreza e da miséria”, num movimento meramente paliativo as mais graves vicissitudes geradas por um mercado pouco regulado e produtor de desigualdades crescentes. Isso é o que se vê quando analisamos os documentos das estratégias de diminuição da pobreza “sugeridas” pelo BIRD. As ações pretendidas levam em consideração o ajuste da economia aos novos parâmetros do capitalismo, a concentração dos investimentos econômicos e a atração de investimentos externos, e a reforma do Estado, através da melhoria da administração pública (Ribeiro, 2001).

A política social focalizada, principalmente quando posta em prática através das políticas de transferência de renda, são associadas a um falso problema, que seria a existência de “privilégios de uma população não pobre”, a qual teria acesso a bens e/ou serviços públicos não disponíveis para o conjunto da sociedade. É criado um campo de acirramento social, pois ocorre uma disputa por atendimento, já que muitos que necessitam da política de assistência não são atendidos. Ocorre uma perversa eleição dos grupos mais pobres em detrimento de outros menos pobres, em que apenas a minoria misérrima é atendida. Então, a camada pauperizada não atendida, se une à classe média para repudiar tais programas. Causando um embate distributivo, que contrapõe pobres desprotegidos aos um pouco protegidos, numa dinâmica perversa. É importante ter claro que, as decisões governamentais de cunho redistributivas envolvem a escolha das áreas de investimento que trazem implicações políticas, mas envolvem a desconcentração de renda de uma minoria enriquecida, não redistribuir de quem tem pouco para quem nada tem. Daí a necessidade de uma ação social mais ampla caso se queira efetivamente reverter as iniquidades sociais (Delgado e Theodoro, 2003). Pois, o resultado prático da focalização é a destituição da possibilidade de conferência de direitos aos “quase-pobres” o que provavelmente os levará a engrossar as fileiras dos mais pobres. A longo prazo esses pauperizados tendem a se

multiplicar pela relação geracional da pobreza, já que serviços básicos lhes não são garantidos, como por exemplo a educação, que apesar de legalmente reconhecida como universal, não vem sendo praticada como tal.

A armadilha da pobreza está essencialmente na exigência da comprovação de situação de insuficiência de renda, como um pré-requisito de participação nos programas sociais. O que significa que quando uma família participa de um programa focalizado de transferência de renda, ela tem que estar inserida em uma faixa monetária, e caso a renda familiar ou pessoal venha a superar o teto de inserção, ela é impedida de continuar no programa. Portanto, pode ser que apesar da família ainda estar em condições de vulnerabilidade, por sua renda ter aumentado um pouco, e isso a faz estar fora do público alvo, então perde o benefício. Pois o fator preponderante é o corte de renda. Esse critério é constituinte de uma lógica irracional que faz das políticas focalizadas ineficazes e totalmente desprovidas de caráter preventivo<sup>60</sup>. A outra face desse tipo de política que leva os beneficiários a uma situação de armadilha, é que os abonos oferecidos não são suficientes para que o sujeito saia da faixa de pobreza em que se encontra.

A adoção do critério “linha da pobreza” é problemático, quando se pensa em redução efetiva da pobreza e da desigualdade, por isso, é necessária a avaliação da capacidade redistributiva dos programas baseados nesse critério, para se evitar que setores mais vulneráveis fiquem desprotegidos. Afinal, o que tem ocorrido é a subestimação da quantidade de pobres e da intensidade da pobreza, causando um deslocamento dos setores vulneráveis que acabam “caindo” no pauperismo. A tecnificação proposta pela focalização, que pretende resumir a questão em falta de recursos financeiros e a limitação da população alvo pela adoção de métodos de quantificação da pobreza específicos, além de restritos, distancia a questão política que está por detrás da determinação dessa escolha governamental, e não enfrenta o problema de fato. Enfim, causa a despolitização da questão social, através do distanciamento da dimensão política e favorece a manutenção do perfil distributivo desigual.

Contudo, essa ode ao tecnicismo e ao “Estado weberiano acima dos interesses locais e/ou corporativos” pode vir efetivamente a suscitar a consolidação e a preservação do status quo e a perpetuação do quadro de desigualdades sociais, não possibilitando engendrar as mudanças necessárias à promoção de um projeto de inclusão social (Delgado e Theodoro, 2003, p. 124).

---

<sup>60</sup> Como exemplo brasileiro de política irracional temos o Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada.

#### **4.9 Armadilha da poupança**

Nesse escopo teórico outras armadilhas são criadas além da armadilha da pobreza, a saber a armadilha da poupança e do desemprego. Um dos fatores que causam a armadilha em questão é a realização dos *means-teste*, que são a realização dos testes de meios de insuficiência de renda. Nesse processo a família e o indivíduo são analisados profundamente e caso haja algum vestígio de renda ainda que em poupança, ocorre um problema de inserção no programa, pois o indivíduo é classificado fora do público alvo do desenho do programa. Portanto, para evitar que sejam impedidas de participarem dos programas, evitam-se a realização de poupanças de qualquer tipo (Gough, 2003). Aqui prevalece a intenção das velhas Leis dos Pobres de inserir as classes populares na lógica da produção, fazendo assumir o papel de “girar” colocando dinheiro em circulação, enquanto os grandes industriais capitalista podem resguardar suas finanças em investimentos especulatórios, que geram poucos empregos. O outro papel que lhes destinado é o de contribuintes, boa parte da tributação brasileira recai sobre os trabalhadores (72%, segundo o BNDES, 2001 *apud* Behring, 2008), fazendo permanecer a desigualdade de distribuição. A maior parte da contribuição, mais especificamente 63%, advém do consumo, são aqueles impostos que estão embutidos no preço dos produtos, e que são pagos sem que haja consciência de que se está pagando por eles. Já a tributação sobre a renda, soma o percentual de apenas 29% a total das contribuições (BNDES, 2001 *apud* Behring, 2008). Essa opção de incidência tributária não promove a redistribuição de renda.

Enfim para os liberais sociais, há que se ajudar os pobres a integrar-se ao mercado, seja fazendo-os capazes de vender sua força de trabalho, seja como sub-empregados, seja transformando-os em pequenos empresários, o que explica, a crescente propaganda governamental a favor dos Bancos Populares, e entre outros, o oferecimento de microcrédito aos pequenos empresários.

Nos parece portanto, que o objetivo de realizar através da focalização a promoção da equidade, da eficiência dos gastos públicos, de medidas igualitárias e do incentivo ao trabalho, são muito falhas, pois produzem o exato contrário.

#### **4.10 Armadilha do desemprego**

É muito difundida entre os defensores neoliberais, a ideia de que as políticas sociais devem servir não para retirar os necessitados da situação de pobreza, mas sim para ativar os sujeitos fazendo-os conseguir pelo esforço próprio, e pela capacitação empreendedora transformar a sua realidade social. Todo o esforço desses teóricos e *policy makers* pela defesa das políticas sociais focalizadas está direcionado para a construção de uma política que seja capaz de realizar esse princípio. Por isso, a defesa de que não se deve “dar” (no sentido estrito da palavra doação) nada para os pobres, principalmente àqueles pobres que merecem estar nessa situação. Por isso, a exigência de contrapartidas, e por isso também que há o corte de renda, pois entende-se que assim que o sujeito seja capaz de sobreviver por conta própria, independentemente das condições a que se submeta, o sujeito deve ser desvinculado da “ajuda estatal”, e isso por si só significa o sucesso da política/programa. Claro que existem dissidências sobre a potencialidade de ativação ou não dos sujeitos a partir desses programas. Alguns, ainda dentre os focalistas, há os crêem que mesmo o abono irrisório oferecido (vide o PBF), pode causar o desestímulo ao trabalho. O que é extremamente incoerente visto que, se tomarmos o menor abono oferecido pelo PBF nos dias de hoje<sup>61</sup>, que corresponde atualmente a 20,00 R\$, e portanto à apenas 10,79% do valor total de uma cesta básica brasileira mais barata nos dias de hoje<sup>62</sup>. Trocando em miúdos, é difícil considerar mais vantajoso o *trade-off* de continuar no programa recebendo esse valor, em troca de deixar de trabalhar. Em compensação, há aqueles que optam por permanecem no programa, seja por medo das incertezas do mercado de trabalho, seja pela garantia de recebimento dessa renda ainda que mínima. Esses ficam submetidos à armadilha do desemprego, pois a partir do momento que o beneficiário de um determinado programa deixa de ser desempregado sua renda aumentará e ele perderá seu direito de beneficiário.

A permanência do sujeito como beneficiário representa uma vergonha para ele, e para a sociedade ele é um “vagabundo”, pois depende apenas de vontade própria trabalhar, portanto se não tem emprego é porque não quer. Os beneficiários assistenciais, para os liberais, são optantes pelo desemprego. O desemprego estrutural, não é considerado como sendo fator preponderante para a determinação da empregabilidade desses sujeitos. Não consideram que a questão não está centrada na falta de vontade de trabalhar, mas sim na

---

<sup>61</sup> Dados retirados da página virtual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em maio de 2008.

<sup>62</sup> O DIEESE Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos, realiza pesquisas mensais para verificar o preço da cesta básica no território brasileiro. Na pesquisa de maio de 2008, averiguou variação de R\$ 243,43 e R\$185,33 no preço da cesta básica.

incerteza e na precariedade do mercado de trabalho atual que pode lhe fazer não querer trocar o subsídio governamental ainda que mínimo, por um trabalho precarizado e incerto.

Essa é a razão para que programas que oferecem subsídios muito pequenos aos beneficiários não causem o efeito da armadilha do desemprego, afinal o custo de estar no programa é muito grande em relação ao benefício de estar trabalhando<sup>63</sup>, ele ganhará mais trabalhando do que estando no programa, ainda que esse trabalho seja precário e incerto.

Aí reside uma grande contradição das políticas focalizadas, pois pretendem ativar os sujeitos, fazendo-os inserir-se no mercado de trabalho, ainda que sejam não saiam da condição de vulnerabilidade. Ocorre um abandono, assim que saem da faixa de renda estipulada para participar do programa.

Moreover, all these modern anti-poverty programmes share a further characteristic. They aim at 'doing good' to the poor. They do not seek to liberate the poor. They aim to control the actions of target group and, consequently, only a limited range of options are offered<sup>64</sup> (Green, 1998, p. 79).

Essa posição, é extremamente desprovida de racionalidade, é inconsistente e sem sentido, pois se espera o melhor de quem não tem condições básicas asseguradas para assim se auto-sustentar. E sem condições sociais básicas, não há como haver o desenvolvimento de habilidades, ou *empowerment* individual. A condição para realização dos deveres implica ter seus direitos garantidos (Doyal e Gough, 1991, *apud* Pereira-Pereira, 2008b).

Como nos diz Green:

But here is the first weakness in his argument. There is a lingering determinism in the explanation he offers. Field assumes that reduced work effort is the result of benefit 'traps'. If people are financially better off out of work than in, they are in the unemployment trap. And if they are on low pay, and lose in withdrawn benefits 80-100 per cent of each additional pound earned from work, they are in the poverty trap. In these circumstances it is expected that people will not work at all or work less. Field believes that, if the contribution requirements were less demanding, then more people would qualify for national insurance benefits, receive a guaranteed income when out of work, and would not be deterred from finding a new job or increasing their hours (Green, 1998 p. 78)<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> A pesquisa "Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família" em seus indicadores de trabalho verificou que a taxa de ocupação dos adultos e de procura por trabalho dos **adultos** é maior entre os participantes das famílias beneficiárias do PBF que os não participantes.

<sup>64</sup> Além disso todos esses programas anti-pobreza modernos, tem outra característica comum, eles buscam fazer bem para o pobre e não eliminar a pobreza. Eles buscam controlar as ações do grupo alvo e consequentemente um leque limitado opções é oferecido (tradução livre).

<sup>65</sup> Tem um ligeiro determinismo na explicação que ele oferece. Field assume que o reduzido esforço para o trabalho é resultado dos *benefit-traps*, ou seja das armadilhas dos benefícios, se as pessoas estão financeiramente melhor trabalhando do que não

#### **4.11 A estigmatização dos beneficiários**

As políticas sociais focalizadas por exigirem uma série de comprovações de pobreza, e submeterem os beneficiários a diversos testes de comportamento (*behavior-testing*), necessitam de grande aparato burocrático de fiscalização. Esses mecanismos de controle reforçam a ideologia da fraudemania (mania de fraude em relação aos pobres) fazendo perder o caráter de direito da política social e transmutando-a em favor. Os programas sociais não são reconhecidos como uma política de estado, mas sim de governo e por consequência relacionadas aos governantes que as implementam, num movimento clientelista. Tendo que se submeter aos diversos testes de meios (comprovação de pobreza), para se “candidatar” beneficiários, passam por situações vexatórias, constrangedoras e estigmatizantes, o que desvaloriza seu *status* de cidadãos.

---

trabalhando, elas estão na armadilha do desemprego. E se elas estão trabalhando por baixos salários e perdendo benefícios que variam de 80 a 100% do que elas ganham com o trabalho, elas estão na armadilha da pobreza. Nessas circunstâncias é esperado que as pessoas não vão trabalhar ou vão trabalhar menos. Field acredita que se os requisitos para contribuição fossem menos onerosos, mais pessoas seriam elegíveis para receber benefícios da seguridade social nacional, teriam um renda garantida quando estivessem trabalhando e não seriam desestimuladas a encontrar um novo emprego ou aumentar suas horas de trabalho (Green, 1998 p. 78).

65 Há coisas piores por vir. A forma de ajuda oferecida é agora parte do problema e não da solução. O número de programas sociais voltados a pessoas que se enquadram em determinados critérios de elegibilidade crescem inexoravelmente. Cada pedido de ajuda feito a um desses programas ajuda a alimentar o próximo programa. Esses programas sujeitos a critérios de elegibilidade interagem de forma perversa e pernicioso na motivação humana e, conseqüentemente, no seu caráter. Qualquer estado do bem-estar imaginável precisa de uma rede segura de programas sujeitos a critérios de elegibilidade, atuando de maneira limitada para aqueles sem renda do trabalho, saúde ou seguridade social. Esse foi o papel sensatamente pensado pelo "Attlee Government" para esses programas (tradução livre).



There is worse to come. The form of help offered is now part of the problem, not part of its solution. The numbers on means-tested welfare grow inexorably. Each means-tested claim helps feed the next. Means tests interact in a perverse and pernicious way on human motivation and thereby on character. Any imaginable welfare state will need a means-tested safety net acting in a limited manner for those without income from work, wealth, or insurance entitlement. That was the role sensibly envisaged by the Attlee Government for means tests (Field, 1996, p. 31)<sup>66</sup>.

A outra questão problema são as condicionalidades ou contrapartidas<sup>67</sup>, que são implementadas associadas às políticas focalizadas, normalmente sob a argumentação de possibilitar o maior acesso à outras políticas. Como exemplo condicionando a continuidade nos programas à utilização de bens públicos e serviços públicos<sup>68</sup>, assumindo que as famílias pobres são irracionais, ou incapazes de reconhecer a importância do acesso a certas políticas, ou ainda que lhes falta alguma informação sobre o tema. Não consideram que existem múltiplas determinações relacionadas ao acesso às políticas que podem funcionar como barreiras para o seu acesso.

---

<sup>66</sup> Há coisas piores por vir. A forma de ajuda oferecida é agora parte do problema e não da solução. O número de programas sociais voltados a pessoas que se enquadram em determinados critérios de elegibilidade crescem inexoravelmente. Cada pedido de ajuda feito a um desses programas ajuda a alimentar o próximo programa. Esses programas sujeitos a critérios de elegibilidade interagem de forma perversa e perniciosa na motivação humana e, conseqüentemente, no seu caráter. Qualquer estado do bem-estar imaginável precisa de uma rede segura de programas sujeitos a critérios de elegibilidade, atuando de maneira limitada para aqueles sem renda do trabalho, saúde ou seguridade social. Esse foi o papel sensatamente pensado pelo "Attlee Government" para esses programas (tradução livre).

<sup>66A</sup> pesquisa intitulada "Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família", investigou indicadores em diversas áreas, a saber saúde, educação, entre outras, para saber o impacto das condicionalidades no acesso a direitos sociais. A suposição é de que a exigência das contrapartidas exigidas pelo programa, que estão relacionadas diretamente à essas áreas, faria com que as famílias participantes tivessem melhores índices que os não-beneficiários (cadastrados no CadÚNICO) e os beneficiários de outros programas.

E o resultado em relação aos indicadores de saúde e educação de modo geral demonstrou que em relação aos não-beneficiários, os beneficiários do PBF, têm alguma vantagem comparativa, considerando-se as áreas a que exige contrapartidas, mas em relação aos outros programas da assistência social, de modo geral, não se verificou vantagem em relação ao acesso às políticas de educação e saúde. O que demonstra que a exigência de contrapartidas não é determinante para a melhoria do acesso às outras políticas sociais (Oliveira, Et All, 2007).

<sup>66Vide</sup> o Programa Bolsa Família (PBF) que condiciona a continuidade de participação no Programa à frequência escolar das crianças e ao acompanhamento na rede de saúde, via cartão de vacinação.

<sup>66Foi</sup> realizado recentemente o IV Seminário Internacional de Política Social na Universidade de Brasília, em que foi divulgada uma entrevista concedida pela professora Potyara A. P. Pereira ao boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPoS), em que ela falou sobre as políticas universais e focalizadas.

<sup>66Termo</sup> proposto por Sônia Maria Fleury Teixeira, 1989 *apud* Yabeck, 1996.

<sup>67</sup> A pesquisa intitulada "Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família", investigou indicadores em diversas áreas, a saber saúde, educação, entre outras, para saber o impacto das condicionalidades no acesso a direitos sociais. A suposição é de que a exigência das contrapartidas exigidas pelo programa, que estão relacionadas diretamente à essas áreas, faria com que as famílias participantes tivessem melhores índices que os não-beneficiários (cadastrados no CadÚNICO) e os beneficiários de outros programas.

E o resultado em relação aos indicadores de saúde e educação de modo geral demonstrou que em relação aos não-beneficiários, os beneficiários do PBF, têm alguma vantagem comparativa, considerando-se as áreas a que exige contrapartidas, mas em relação aos outros programas da assistência social, de modo geral, não se verificou vantagem em relação ao acesso às políticas de educação e saúde. O que demonstra que a exigência de contrapartidas não é determinante para a melhoria do acesso às outras políticas sociais (Oliveira, Et All, 2007).

<sup>67Vide</sup> o Programa Bolsa Família (PBF) que condiciona a continuidade de participação no Programa à frequência escolar das crianças e ao acompanhamento na rede de saúde, via cartão de vacinação.

<sup>68</sup> Vide o Programa Bolsa Família (PBF) que condiciona a continuidade de participação no Programa à frequência escolar das crianças e ao acompanhamento na rede de saúde, via cartão de vacinação.

As contrapartidas têm em si, outra questão, que o velho princípio do mérito pessoal, em que para receber a assistência o pobre deve fazer algo em troca. Como se o cidadão beneficiário fosse devedor de algo, e não o Estado tivesse uma dívida social em relação a sua população. Passa a existir uma situação de expiação de faltas pelos pobres. Por isso, é que “A política social focalizada não configura um direito, mas uma ajuda institucional insuficiente e geralmente arrogante porque trata os pobres como devedores e não credores de uma dívida social não soldada pelos governos” (Pereira-Pereira, 2009, p. 2)<sup>69</sup>.

Todos esses mecanismos não são e nunca foram veículos de inclusão social, pois têm como principal objetivo excluir e manter excluído o máximo possível de demandantes para aliviar as despesas governamentais com áreas “improdutivas”. Os poucos eleitos, por sua vez, são tratados como faltosos que, enquanto tais, devem transformar os seus direitos básicos (acesso à escola, aos serviços de saúde) em contrapartidas ditadas e cobradas pelos agentes responsáveis pela sua inadimplência involuntária. Têm-se aí uma inversão perversa e arrogante no campo de uma política social desvirtuada. Os pobres, que são credores de uma dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartida aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas dessa dívida (Pereira-Pereira, s/d, p. 8).

Observa-se diante deste fato, que há uma preferência de alocação dos recursos governamentais no aparato de investigação e fiscalização da pobreza, como forma de reduzir ao mínimo a quantidade de pessoas que terão direito a participação nos programas da assistência, conferindo caráter estigmatizante tanto à política de assistência quanto aos sujeitos, os quais caem na posição de “cidadania invertida”<sup>70</sup>, em que o Estado acaba por estabelecer uma relação de clientelismo, de mando, de dependência e com caráter personalizado.

Essa relação estabelecida entre o Estado e o cidadão se configura como sendo de caráter invertido, pois o indivíduo só entra em contato com o Estado no momento que em está em condições de extremas necessidades, mas ainda assim é posto em situações vexatórias, a rituais comprobatórios de carência. Fica claro o quanto são punitivas as políticas focalizadas, pois só permitem ao indivíduo ao entrar em contato o Estado quando se reconhece como um não-cidadão.. Ou seja, “é justamente pelo reconhecimento de sua incapacidade de exercer a condição de cidadão que o indivíduo recorre à assistência social e, como necessitado, estabelece com o Estado uma relação de beneficiário, uma relação de cidadania invertida (Teixeira, 1998 *apud* Yasbek p. 50, 1996).

<sup>69</sup> Foi realizado recentemente o IV Seminário Internacional de Política Social na Universidade de Brasília, em que foi divulgada uma entrevista concedida pela professora Potyara A. P. Pereira ao boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPS), em que ela falou sobre as políticas universais e focalizadas.

<sup>70</sup> Termo proposto por Sônia Maria Fleury Teixeira, 1989 *apud* Yabeck, 1996.

Portanto, é necessária a existência de uma política universalizante, contrária a essa política que não pretenda reduzir o número de demandantes através do estigma, da humilhação, que oferece políticas pobres e emergenciais incapazes de alterar a desigualdade e o perfil distributivo que deveria orientar a intervenção estatal.

#### **4.12 Custos das Políticas Universais**

É necessário reconhecer que a defesa pela focalização como política mais eficiente e eficaz, considerando-se apenas o fator econômico, é simplificar a questão social em demasiado. Esse discurso tem colaborado para que a adoção de políticas públicas esteja estritamente vinculado ao âmbito limitado da “escolha pública eficiente” em face de uma restrição absoluta, e a partir daí são desenvolvidos mitos à respeito da focalização baseados no argumento de que representam uma forma melhor de administrar a máquina do governo, tida como perdulária e ineficaz. Outros mitos são acrescentados a esses, a saber: de que os recursos são escassos; de que os gastos com o social não são legítimos e que a solução para a política social pode ser resolvida com tecnificação associado à eficiência. Para compreender melhor esses argumentos aprofundaremos a seguir sobre eles.

As políticas focalizadas são associadas à economia de recursos financeiros, mas esquece-se é a custa da restrição do público alvo que se obtém essa economia. O mais o grave é que não se leva em conta o alto dispêndio que se tem, tanto no que se refere aos custos financeiros quanto aos humanos, por conta do complexo aparato burocrático que é utilizado em toda a operacionalização desse modelo de política.

Para alcançar toda esse pseudo-economia, gasta-se no desenvolvimento e implementação de um imenso aparato burocrático para a quantificação dos pobres, cadastramento, seleção e fiscalização. Todo esse gasto financeiro e humano poderia ser utilizado na universalização dos programas, já que as políticas sociais universais não requerem todo esse aparato burocrático policiador dos pobres. Mas, também não se pode negar que a política universal requer recursos, o grande desafio, contudo, é ir além do argumento do eficientismo e agir no sentido de diminuir as desigualdades sociais considerando também a urgência da revisão do regime fiscal e tributário, que hoje no Brasil, são extremamente injustos (Delgado e Theodoro, 2003).

This conventional wisdom about how best to help the poor should be opposed, not simply because it patently has not worked, but also, quite simply, because it no longer meets the challenge. The long-term changes in

the distribution of income have had the effect of kicking more and more people down to the bottom of society, and for those at the bottom the prospect of destitution is once again a real possibility<sup>71</sup> (Field, 1996, p. 31).

Toda essa gama de conceitos e princípios que formam o escopo da focalização transparecem a grande fragilidade de sua ação, por serem destinadas a um público extremamente pobre, sofrem de inconsistência, da não continuidade, afinal seu público alvo não tem grande capacidade de fazer pressão e mobilização para melhorá-las o que as faz cair na precariedade. Esses indivíduos, sem ter ao menos suas necessidades básicas garantidas não conseguem atingir o nível de criticidade necessário para influenciar o caminho das políticas. E quando as têm sofrem com a pouca visibilidade política que lhes é conferida. Estes podem ser comparados aos *lumpem* proletários a que Marx se referia<sup>72</sup> são alvos de políticas de baixa qualidade.

Justamente para que tenham não só as necessidades de sobrevivência atendidas, mas sim terem a possibilidade de desenvolver a criticidade e influenciar a transformação do *status quo*, é que se defende a adoção de políticas universais. Por todas as razões tratadas nessa pesquisa, é que Pereira-Pereira, 1996 diz que as políticas universais, funcionam como contraponto às políticas focalizadas, pois enquanto a segunda é identificada como sendo de *stricto sensu*, a segunda vai além dos limites pré-postos buscando o bem-estar dos cidadãos, agindo contrariamente a rentabilidade econômica se propõe a tender às necessidades básicas, históricas, não se restringindo ao imediatismo e ao emergencial, pretende atender aos direitos sociais atuando na redistribuição recursos e de acesso às políticas setoriais. Por isso, a política social *stricto sensu*, usada como socorro contingencial aos pobres, apesar de ser um recurso importante em situações extremas e colossais, mas não deve ser legitimada como política única e permanente (Pereira-Pereira, 1996).

---

<sup>71</sup> O conhecimento convencional sobre como ajudar os pobres deve ser revisto. Não apenas porque patentemente não tem funcionado, mas, simplesmente, porque não atende mais ao desafio proposto. As mudanças de longo prazo na distribuição do orçamento tiverem o efeito de jogar mais e mais pessoas para a base da pirâmide social e, para aqueles na base, tornaram a perspectiva da destituição uma possibilidade real mais uma vez (tradução livre).

<sup>72</sup> Lumpen proletários são os que Marx considerava os elementos marginais, o proletariado urbano, os miseráveis, todos esses não organizados (Marx, 2002).

## Conclusão

Há que se atentar, no que diz respeito aos direitos sociais e à organização político-institucional, pois essa configuração da assistência social, que tem a focalização como princípio norteador, não tem provocado uma extensão de direitos sociais a certas categorias. Sendo assim, contrariando as interpretações da focalização que reduzem a problemática ao tecnicismo, ao “bom-senso” e à eficiência do gasto social, reiteramos o caráter ideológico moralizante e ineficaz deste princípio. O atual desafio das políticas sociais não está na simples escolha de programas universais ou seletivos, mas na criação de uma infra-estrutura de serviços universais (saúde, educação, emprego, por exemplo) que sirva de base fecunda ao desenvolvimento de políticas sociais que não estigmatizem os seus destinatários e não rebaixem o seu *status* de cidadania (Pereira-Pereira, s/d).

Para evitar a assistencialização da política social, é preciso que se revisem os programas e as políticas de assistência, bem como o escopo teórico que tem sido base para a elaboração destes, para que se tenha clara noção do *gap* que há entre os efeitos esperados e os efeitos que são gerados pela lógica focalista. Pois, em nosso entender, essa traz grande retrocesso para a esfera social, pois ressuscita os arcaicos princípios das Leis dos Pobres, utilizadas na Inglaterra entre os séculos XVII e XVIII. Como já demonstrado, é uma falácia dizer de que seu objetivo é acabar com a pobreza e a desigualdade. Apesar de usarem esse mote em seus *slogans*, em uma análise ainda que primária, é possível detectar que os órgãos estimuladores dessa política partem do pressuposto da naturalização da pobreza como algo inerente às sociedades humanas e, por isso mesmo, derresponsabilizam o Estado dessa função e estendem a solução da questão social para os indivíduos. É preciso que se atente para a real possibilidade de avanço na área social, por meio da adoção dos critérios avaliativos e policiadores dos pobres, pois o que observamos é que a relação estabelecida entre Estado e beneficiário tem contribuído para a inversão da cidadania e não para o seu fortalecimento, como proclamado pela LOAS. Ao contrário, tem retirado dos beneficiários a dignidade, inflingindo-lhes uma culpa pela qual não são responsáveis e deixando-os em situação de total desfiliação institucional.

Mas, apesar do quadro desfavorável apresentado, é necessário que apostemos no movimento dialético da realidade e utilizemos das possibilidades ainda pouco exploradas

previstas na Constituição de 1988 e na legislação ora vigente, no sentido de fortalecer a implementação de serviços, programas e projetos destinados à redução das desigualdades sociais, com o objetivo de oferecer oportunidades de acesso a bens e serviços públicos ao maior número de pessoas (Boschetti, 2006). Esta é uma opção que foge à lógica das substituições de renda e, a depender de como é implementada, pode garantir o direito de cidadania. Mas ainda que ocorram transformações nesse campo, é preciso que se analise a situação do emprego do Brasil para decidir qual a dimensão e o papel que será delegado à assistência social, pois ela pode tanto servir como mero mecanismo de impedimento de revolução social diante da miséria, como se utilizar das contradições do sistema capitalista, em favor da diminuição da pobreza via redistribuição de renda. Nessa inquietação, nos unimos a Boschetti quando questiona em que medida uma legislação mais generosa poderia fornecer uma resposta adequada à redução da miserabilidade, visto que o cerne da problemática está estruturalmente associado à problemática do trabalho e do emprego. Ela nos atenta para que a questão social seja entendida sob o ângulo do não-acesso às relações de trabalho capitalistas. A resposta pode ser positiva, mas se a questão social for entendida sob outro ângulo, como resultado da própria dinâmica capitalista de apropriação privada da riqueza socialmente produzida e não apenas da distribuição desigual de tal riqueza, a resposta é que a assistência social, por mais universal que possa ser, apenas poderá suavizar a clivagem acima apontada.

Por isso, é preciso que saibamos que não constitui papel exclusivo da política social a redução efetiva da pobreza. Essa tarefa é mais ampla, extrapola seus próprios limites e envolve um novo projeto de país, que envolve mudanças no próprio modo de produção. Mas enquanto esse projeto se estrutura, é preciso que hajam transformações na estrutura tributária, agrária e previdenciária. Uma mudança de paradigmas em relação ao tipo de políticas que pretendemos aplicar, que vá além, considerando as políticas setoriais, em toda sua importância. Afinal, é importante lembrar que a política social age de forma complementar às políticas setoriais.

Assumimos os limites do presente trabalho impostos tanto pelo próprio caráter que lhe é relativo, por questões de tempo e de maturidade acadêmica, e reconhecendo que alguns matizes referentes ao assunto em discussão não foram devidamente contemplados, nos propomos a aprofundar alguns temas. Um é o econômico, pois reconhecemos o peso do argumento financeiro utilizado em favor da focalização, apesar de reconhecê-lo como não

verídico. Por isso, nos propomos a aprofundar na questão orçamentária brasileira para melhor compreender como tem se dado a dinâmica orçamentária na área social e demonstrar quais são as possibilidades de implementação da universalização no Brasil. Aliados ao fator econômico estão os resultados, os efeitos da universalização, que, como já foi dito, têm forte caráter preventivo. Por isso, acreditamos importante aprofundar nas possibilidades preventivas dessa política. Por fim, reconhecemos que a problemática dos atendimentos às minorias sociais necessita de atenção especial no que se refere à diminuição da desigualdade social. Esses tópicos, por serem de interesse da autora, serão estudados em momentos mais propícios.

## Bibliografia

- ALCOCK, P. DEACON, A., GREEN, D., PHILIPS. M., *Stakeholder Welfare*. London: IEA Health and Welfare Unit, 1996.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Acumulação Capitalista, Fundo público e Política Social*. In: BOSCHETTI, I., BEHRING, E. R., DOS SANTOS, S., MIOTO, R. (orgs.). *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.
- BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1999.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho: Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*. Brasília: Letras Livres e UnB, 2006.
- CADERNOS DA CEPAL. *Focalización y Pobreza*. Santiago. Nações Unidas, 1995.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes Ltda, 1998.
- DELGADO, G., e Mário, T., *Política Social: Universalização ou Focalização- Subsídios para o debate. Acompanhamento e Análise*, Brasília. IPEA, 2003. pp. 122 a 126. Disponível em <[http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_07/ensaio3\\_Mario.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_07/ensaio3_Mario.pdf) >
- ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- GABRIEL, E. MACHADO, C., OLIVEIRA, R., *Focalização de Políticas Públicas: O Programa Bolsa Família como política pública focalizada para superação da desigualdade e exclusão*. Disponível em <<http://www.ipc-undp.org/mds.do>>
- GOUGH, Ian. *Capital Global Necesidades Básicas y Sociales*. Ensaio Selecionados, 1994-99. Argentina: Ed. Minõ y Dávila, 2003.
- HOUTART, François. *EL SENTIDO DE LA “LUCHA CONTRA LA POBREZA” PARA EL NEOLIBERALISMO*. Não publicado.
- IVO, Anete B. Leal. *A RECONVERSÃO DO SOCIAL: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado*. São Paulo: Perspectiva. Revista eletrônica Scielo, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a07v18n2.pdf>>
- KLIKSBERG, Bernardo. *GERÊNCIA SOCIAL: Dilemas gerenciais e experiências inovadoras*. In: POBREZA Uma questão Inadiável. Brasília: Brasília: ENAP, 1994



- LAVINAS, Lena. *Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática*, 2003. Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatoriouniversalizando.pdf>>
- MARX, Karl. *Capital: Crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v (Os economistas).
- \_\_\_\_\_. Crítica do Programa de Gotha. Portugalensce. Cidade do Porto, 1971.
- \_\_\_\_\_. ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea*. In: Ser Social nº18. Brasília: UnB, 2006.
- MUNDIAL, Banco. *Protección de los vulnerables: el diseño e implementación de redes de protección social efectivas*. Curso de educação à distancia. 2001. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/79020/Fall%202001/elearning/fall2001/proceedings/pdfppt/prevision2.pdf>>
- PEREIRA, Camila P. Rua sem saída. *Um estudo sobre a relação entre o Estado e a População de Rua de Brasília*. Dissertação do Programa de Mestrado do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, 2008.
- \_\_\_\_\_. *A Vida nas Workhouses*. Apresentação de slides. Brasília: Unb, 2008.
- PEREIRA, Potyara A. P. Política social: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008a.
- \_\_\_\_\_. Necessidades Humanas: Subsídios à críticas dos mínimos sociais. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008b.
- \_\_\_\_\_. PEREIRA, Potyara A. P., e STEIN, Rosa Helena. *Artigo Assistência Social no contexto das políticas públicas: Focalização X Universalização na integração de programas e projetos*. Vol. 9, Anos XVII, julho/dezembro, 2004.
- \_\_\_\_\_. *A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos. Crítica aos Padrões Dominantes de Proteção aos Pobres no Brasil*. Brasília. Ed: Thesaurus, 1996.
- POCHMANN, Márcio. *O Emprego na Globalização a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo. Boitempo, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano*. Nota Técnica. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas21.pdf>>
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2ª ed. Rio de Janeiro:

- Elsevier: Campus, 2000.
- RIBEIRO, Ana C. T. *A face da mudança econômica: funções da pobreza*. In: As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil, 2000-2003. Brasília. Rede Brasil, 2001.
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: Afinal de que se trata?* Rio de Janeiro.FGV, 2003.
- SOUZA, Regina L. S de. Ciência Política. *Decisões Escolhas e Instituições*. Brasília: Vesticon, 2008.
- STEIN, Rosa H. *Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade*. In: Política Social no Capitalismo. Tendências Contemporâneas. São Paulo. Cortez, 2008.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado Internacional de Direitos Humanos*. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.
- TRIVELINO, Alexandra de Souza. *AÇÃO AFIRMATIVA E POLÍTICA SOCIAL: Focalização com instrumento de justiça social*. UnB, Dissertação de Mestrado, 2006.
- TITMUS, Richard. *Universalim versus Seletion*. Artigo enviado pelo autor.
- VALLADARES, Lícia do P. *Cem anos pensando a pobreza urbano no Brasil*. In: Boschi, Renato. (org.). Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991.
- VIANNA JR., Aurélio. *A luta da Rede Brasil pela transparência do governo brasileiro, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento em relação às estratégias para o Brasil*. In: BARROS, Flávia (org.). As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil (2000-2003). Brasília. Rede Brasil, 2001.
- KERSTENEZKY. Célia Lessa. *Políticas Sociais: focalização ou universalização?*In: Revista de Economia Política, vol26, nº4(104). pp. 564-574. ed:34, 2006
- YASBECK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 2ª ed, São Paulo: Cortez, 1996.
- YAMADA, Gustavo (coord.). *Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social: documento de estratégia*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003. Disponível em <[www.iadb.org/sds](http://www.iadb.org/sds)>
- STANDING, Guy. Transferências de Renda Condicionadas: Porque Focalização o e Condiçionalidades podem Falhar. Universidade de Bath. UK. One Paper. Centro Internacional de Pobreza. Agosto, 2008, número 47.

BARROS, Ricardo Paes de. CARVALHO, Mirela. FRANCO, Samuel. Afinal, as Mudanças nos Benefícios Sociais Ocorridos a partir de 2001 Tiveram Influência sobre a Queda na Desigualdade e na Pobreza? In: Análise da Pesquisa Nacional por Domicílio PNAD 2005. Livro 3 Pobreza e Desigualdade. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos Ciência Tecnologia e Inovação. Brasília: ed: CGEE, 2007.

#### **SITES:**

DIEESE. Maioria das Capitais tem alta no preço da Cesta Básica, 2008. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/rel/rac/racjun09.xml#>>

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/beneficios-e-contrapartidas](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas)>

#### **Indicação Bibliográfica Complementar**

KERSTENETZY, C. L. Políticas Sociais: Focalização ou Universalização? Revista de Economia Política, v.26, p.564-574, 2006

STANDYND, Guy. *Transferências de Renda Condicionadas. Porque Condicionização e Focalização podem falhar*. Centro Internacional de Pobreza. One Paper. Número 47. Agosto, 2008.