

Programas de Transferência de Renda no contexto de formação do Welfare State e emergência do neoliberalismo

Mainara Mizzi Rocha Frota¹
Gabriela da Luz Dias²
Clóvis Roberto Zimmermann³

Resumo:

Esse artigo tem a pretensão de contribuir para a discussão acerca da emergência dos Programas de Transferência de Renda no contexto de formação e desenvolvimento do Welfare State bem como analisar os paradigmas conceituais do neoliberalismo, principalmente, a partir dos anos 80 no que concerne a implementação de políticas sociais, em especial, políticas de transferência de renda – foco do nosso estudo. A conclusão mais geral que apresentamos nesse trabalho é a de que, sob a perspectiva do neoliberalismo há uma precariedade e uma fragilidade nos sistemas de proteção social, uma vez que, não apresentam políticas eficazes de geração de emprego e renda que possam integrar as políticas de transferência de renda e com isso promover a garantia dos direitos humanos.

Palavras-chave:

Welfare State, Programas de transferência de renda, neoliberalismo, D

Abstract:

This article purports to contribute to the discussion about the emergence of the Income Transfer Programs in the context of training and development of the welfare state and examine the conceptual paradigms of neoliberalism, especially from 80 years regarding the implementation of social policies, in particular, policies of income transfer - a focus of our study. The most general conclusion that we present in this work is that from the perspective of neo-liberalism is a precarious and weak social protection systems, since, do not have effective policies to generate employment and income that can integrate policies transfers and thereby promote human rights guarantees.

Keywords:

Welfare state, income transfer programs, neoliberalism, human rights.

Introdução:

¹ Cientista social formada pela Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES) e mestranda do programa de pós graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

² Doutor em Sociologia pela Universidade de Heidelberg na Alemanha, professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

³ Graduação em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e mestranda do programa de pós graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

A discussão a cerca dos programas de transferência de renda, seu processo de formulação e de implementação, tem tido cada vez mais relevância no cenário político, na mídia e na sociedade civil. Desse modo, passa a conhecer novas perspectivas no decorrer do século XX e XXI e com isso vem ganhando um grande enfoque na contemporaneidade. Tal perspectiva se deve certamente pela complexidade da discussão e principalmente pelas mudanças estruturais advindas do processo de globalização (SPOSATI, 2002).

A revolução tecnológica, a crise econômica e as estratégias neoliberais provocam de fato uma desordem na forma de organização laboral da sociedade, contribuindo assim, para um aumento significativo do índice de pobreza no mundo, sobretudo nos países menos desenvolvidos. Diante do agravamento dos problemas sociais, frente à exclusão do mercado de trabalho e a conseqüente inadequação dos sistemas de proteção social, os Estados recorrem a estratégias eficazes que resultem na reordenação da sociedade atual. Ou seja, buscam alternativas para fazer face à incapacidade do *Welfare State* em responder aos desafios de uma economia e uma sociedade dual, cuja separação básica não é mais só entre os capitalistas e proletários, mas também quem detém ou não do trabalho (SILVA e SILVA, 1998).

Contexto de formação do Welfare State e os Programas de transferência de renda sob a ótica da emergência das políticas sociais

Com o advento do Estado Liberal sobrepondo o Estado absoluto que foi caracterizado, principalmente, pelo dogmatismo da Igreja e pelo autoritarismo dos reis, a sociedade conhece outra conjuntura na arena política, econômica e social. No campo político e econômico uma nova forma de governo e de Estado conduzirá a sociedade a um elevado crescimento industrial culminando com uma maior efetivação dos direitos sociais, partindo do pressuposto de que as inovações técnicas e o progresso econômico culminam com novas demandas sociais. Dentro dessa perspectiva Bobbio (1998) ressalta que

(...) historicamente, o Estado Liberal nasce de uma contínua e progressiva erosão do poder absoluto do rei, e em períodos históricos de crise mais aguda, de uma ruptura revolucionária (exemplares os casos da Inglaterra do

século XVII e da França do fim do século XVIII), racionalmente, o Estado liberal é justificado como o resultado de um acordo entre os indivíduos inicialmente livres que convencionam estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura (BOBBIO, p. 14, 1998).

Sendo assim, Bobbio (1998) completa conceituando o Estado Liberal como sendo a doutrina dos direitos do homem elaborada pela escola de direito natural – jusnaturalismo: ou seja, todos os homens têm por natureza independentemente da sua vontade ou da vontade de terceiros certos direitos fundamentais como o direito a vida, à liberdade, à segurança e à felicidade – direitos esses que o Estado tem o dever de preservar e proteger contra todo e qualquer tipo de invasão por parte dos outros.

Esse Estado passa a ser caracterizado, portanto, pela doutrina dos direitos naturais e pela teoria do contrato social que possuem como concepção a ordem individualista da sociedade segundo a qual primeiro existe o indivíduo singular com seus interesses e suas carências, e depois a sociedade. Essa transição ocorrida entre o estado absoluto (concepção organicista) e o estado liberal (concepção individualista) sugeriu também uma mudança nos códigos das regras de conduta estabelecidos pelo Estado: os indivíduos passaram a ser detentores não só de deveres, mas principalmente de direitos – é o que Bobbio convencionou chamar de Revolução Copernicana (BOBBIO, 1992).

Na Europa, a partir do século XVIII, com a Revolução Industrial, as idéias liberais e as novas relações de trabalho entre capitalistas (proprietários dos meios de produção) e o operário (que vende sua força de trabalho) impulsionaram o crescimento econômico capitalista. A ideologia da sociedade nessa época justificava a riqueza como mérito pela realização do trabalho. Assim, todos potencialmente teriam condições de se tornarem ricos por meio da realização do trabalho. Já a situação de pobreza era considerada fruto do fracasso do próprio indivíduo e a sociedade não se responsabilizava por esta situação (REZENDE, 2000).

É importante ressaltar que o Estado de Direito, constituído nesse período fundamentou-se na liberdade política e na igualdade de participação dos cidadãos e foi gerenciado pela classe dominante. Desta maneira, a conformação deste Estado tem em sua base o estabelecimento dos direitos civis e políticos. Já o Estado Social constituiu bases concretas dos direitos sociais no Século XIX. As péssimas condições de trabalho e a falta de assistência social suscitou um amplo debate envolvendo os mais diferentes segmentos da sociedade, tais como: sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos,

associações, organizações não-governamentais, etc. Esses espaços políticos já existentes e a busca constante de novos espaços de participação, através da chamada democracia deliberativa, constitui-se como um meio de fortalecimento dos indivíduos para que sejam reconhecidos como sujeitos políticos portadores de direitos e, como tais, reiviniquem mudanças importantes na consecução de políticas econômicas e sociais que venham a favorecer a maioria da população.

Essa nova conjuntura política exigiu uma reforma do Estado e, com isso, uma reavaliação do modo de se “fazer” política. Desse modo, o Estado capitalista procurou viabilizar mecanismos que minimizem as tensões existentes entre as necessidades econômicas do capital e as necessidades sociais da população, colocando em discussão a função do Estado no atendimento à questão social. Mais do que oferecer “serviços” sociais, que estejam articulados com as demandas da sociedade, tais como: educação, saúde, assistência social, etc. as ações públicas, por meio de políticas sociais, devem se voltar para a construção de direitos sociais (COUTO, 2004).

Ao contrário, os liberais, com a intenção de conservar a disposição para competição no mercado capitalista e garantir seus objetivos centrais, liberdade e autonomia, defendem a idéia de que a política econômica do *laissez-faire* no âmbito doméstico e do livre comércio entre as nações é a mais adequada à estabilidade social, ao progresso, a solução dos problemas da pobreza e da paz universal, assim sendo, toda forma de intervenção do Estado é prejudicial ao espírito empreendedor do trabalhador (CESAR, 2005).

Essa conjuntura teórico-ideológica do *laissez – faire* segundo Kerstenetzky (2006), está relacionada à visão de justiça de mercado – noção residual e característica do estado liberal e mais tarde do que convencionou-se chamar de neoliberalismo - ou seja, o mercado seria dotado de uma capacidade integradora a (quase) totalidade da população, assim, a verdadeira política social seria a política econômica. Esse argumento rejeita as desigualdades econômicas e suas causas passando a despertar uma reação negativa da parte de interlocutores que se identificam com ideais de justiça distributiva. Nesse campo normativo-conceitual, Kerstenetzky argumenta que,

Na medida em que a política social sofre, nesta abordagem do problema, uma compartimentalização, seu vínculo com a noção de direitos sociais universais perde força, e ela se torna um coadjuvante do objetivo de eficiência econômica. Diz-se, e lamenta-se então, que o imperativo da eficiência global — obtida imbativelmente pela livre operação dos mercados — superou o dos direitos (exceto, naturalmente, aqueles necessários à operação de mercados

livres) e o da (efetiva) eqüidade, a qual seria mais sensível a demandas também pela redução das desigualdades e não apenas da “pobreza imerecida” (KERSTENETZKY, 2006, p.569).

No entanto, o panorama político liberal mostrou-se incapaz de minimizar os problemas gerados pelo mercado e acabou por necessitar da intervenção estatal para regulamentar as relações de trabalho e as questões da reprodução da força de trabalho (SPOSATI, 2002). Sposati (2002) ressalta ainda que, as primeiras medidas de proteção social tiveram origem nesse contexto rigidamente liberal onde se inseria a construção teórico-ideológica do *laissez – faire*.

Desde o século XVIII alguns pensadores liberais como Milton Friedman formularam a idéia de criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar (LAVINAS, 1998). Essa rede consolidou-se nas democracias modernas, assegurando estabilidade socioeconômica frente aos diversos riscos sociais (LAVINAS, 2006).

O panorama econômico e político do século XIX e XX foi caracterizado pela hegemonia do sistema capitalista no mundo. Entretanto, em 1929 esse sistema sofre um grande período de recessão que foi marcado principalmente por uma crise mundial que afetou o estado liberal provocando uma expansão nas políticas sociais. A Grande Depressão, cujo fenômeno emblemático foi o *crash* da bolsa de valores de Nova York em 1929 que representou um momento de destruição anárquica da riqueza ou do capital que não foi reaplicado.

A crise de 1929, que se estendeu pela década de 30, representou, também, um envelhecimento de padrões tecnológicos e de produção; uma nova divisão de mercados e uma nova ordenação do comércio internacional. Em outras palavras, se estabeleceram nesses anos as bases de um novo padrão de acumulação, em meio a rápidos surtos de expansão, seguidos de recessões profundas (DOBB, 1981). Essa chamada *crise de superacumulação* que se estendeu de 1929 até 1937, caracterizou-se ainda por três fatores: 1. ausência de ondas de renovação tecnológica, capazes de absorver os excedentes econômicos produzidos; 2. intensidade aparente do capital constante; 3. aumento tendencial da composição orgânica do capital, com o agravamento da ociosidade planejada, para fazer frente aos custos de produção e ao desaquecimento da demanda (COUTINHO; BELLUZZO, 1997).

Nesse contexto de Depressão e mais tarde com a emergência da 2ª Grande Guerra Mundial (1939-1945) resultou em uma relativa desarticulação da economia mundial e uma reordenação da ordem conjuntural predominante até então. Nesse momento consolida-se

uma nova esfera de ação estatal: a esfera social ampliada para o campo dos direitos civis, ou seja, o estado capitalista passa a compensar as desigualdades crescentes geradas pelo mercado limitando os efeitos nocivos da desregulação das relações de trabalho caracterizando como um estado de bem-estar (*welfare state*). A solidariedade interpessoal passou a ser, em boa medida, substituída por técnicas sociais fundadas em responsabilidade pública juridicamente reguladas, ou seja, o estado de bem-estar reorganizou, dentro desse contexto, as responsabilidades morais transferindo de fato as questões sociais da sociedade civil para o âmbito público (SORJ, 2004).

Desse modo, os programas de transferência de renda (universais e focalizados) circunscrevem em um terreno, não de consensos, mas um terreno polêmico, de dilemas e desafios. Eles se distinguem nas condições de acesso, na fórmula do cálculo do valor do benefício, nas contrapartidas exigidas, etc. (FONSECA, 2001). Um programa de garantia de renda mínima é segundo Lavinias (1998) “um programa de governo que transfere recursos públicos em dinheiro para as famílias pobres, isto é, aquelas que não têm como garantir o atendimento de suas necessidades básicas de alimentação, vestuário, moradia, etc.” (LAVINAS, 1998, p.9). Esses programas se distinguem nas condições de acesso, na fórmula do cálculo do valor do benefício, etc. Seu papel e sua eficácia na luta contra a pobreza e a exclusão dependem diretamente da forma de articulação com os outros benefícios sociais.

Zimmermann (1996) ressalta que a obrigação em garantir os direitos sociais é do Estado e não do mercado. O Estado tem o dever de garantir “*saúde e bem-estar, especialmente alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários*” a todos que estão sob sua jurisdição, conforme destaca a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ZIMMERMANN, 2006, p. 1).

O *Welfare State* constitui-se como o modelo paradigmático das políticas sociais no século XX e sua formulação segue uma lógica Keynesiana de enfrentamento da crise que atingiu o sistema capitalista em 1929. A política social está localizada, portanto, ao lado de outras medidas anticrise, que tentavam garantir uma elevação da demanda global a partir da ação do Estado (BEHRING, 1998). A afirmativa a seguir fundamenta essa discussão:

Keynes propõe que o Estado tenha um papel ativo não só na economia como em programas sociais, buscando incidir na grave crise que a sociedade enfrentava, estabelecendo, com essa proposta, relação com as idéias defendidas pelos socialistas. Mas preserva a noção de liberdade individual, tão cara ao liberalismo, como patamar a ser conservado, mesmo pela

intervenção do Estado. A política social está localizada, portanto, ao lado de outras medidas anticrise, que tentavam garantir uma elevação da demanda global a partir da ação do Estado. (COUTO, 2004, p. 45)

Para Zimmermann e Alves (2009) o Estado de Bem-Estar social pode ser caracterizado pela mobilização do aparelho do Estado, em uma sociedade capitalista, com o objetivo de realizar um conjunto de medidas que visem à geração de empregos e o bem-estar de sua população. Essas medidas teriam como consequência final à redução da pobreza e das desigualdades sociais. Marshall & Esping-Andersen (1963) ressaltam, nessa perspectiva, que as políticas sociais no capitalismo aparecem como elemento concreto que visa responder as vastas demandas sociais. Essas são comumente definidas como um conjunto de medidas e programas que tem por objeto garantir o bem-estar social da população, providos e regulados, em sua grande maioria, pelo poder estatal. (MARSHALL, 1963; ESPING-ANDERSEN, 1990). Sob uma perspectiva socialista, César (2005) argumenta que

O sistema de proteção social capitalista se baseia na coexistência da carência e da abundância, ou seja, de uma lógica de acumulação capitalista e na lógica de atenção das necessidades humanas, guiado pelo critério de rentabilidade econômica, regulado por um sistema de mercado. O bem estar social se caracteriza por uma instituição social útil, que serve para o alcance de objetivos e dessa maneira se desenvolve de uma forma fragmentada e pragmática. Os serviços sociais são algo convenientes para manter o sistema, em um jogo de forças contrárias (CÉSAR, 2005, p.18).

Nesse sentido, Faleiros (2009) ressalta que as políticas sociais conduzidas pelo Estado capitalista representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são, na verdade, o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais. Assim sendo, as políticas sociais, em especial as políticas de transferência de renda, são vistas por alguns como uma política que empreende uma certa acomodação das classes subalternas fornecendo a estas “migalhas” e que, portanto, favorece tão somente a manutenção da ordem capitalista.

Desse modo, nas sociedades capitalistas avançadas, estas medidas de políticas social, são mediações para reproduzirem a força de trabalho, segundo o projeto da fração hegemônica da burguesia. Entretanto, essas mediações realizadas pelo Estado se

limitam e se dinamizam pela força de dominação desta burguesia, e pelas contradições e as exigências das diferentes frações da burguesia e pela força dos movimentos das classes subordinadas, de sua capacidade de obter concessões e/ou de constituir alternativas concretas do poder existente (FALEIROS, 2009).

Entretanto, os liberais ou progressistas apresentam estas medidas como instrumentos de igualdade social, de melhoramento do bem-estar, de igualdade de oportunidades. As intervenções do Estado neste setor são explicadas pela relação existente entre a sociedade civil e o órgão do poder que esta sociedade concreta (formação social) proporciona.

Segundo Sposati (1995) não se pode negar que a política social é um mecanismo que o Estado utiliza para intervir no controle das contradições que a relação capital trabalho gera no campo da reprodução e reposição da força de trabalho, ou, ainda, que cumpre uma função ideológica na busca do consenso a fim de garantir a relação dominação-subalternidade e, intrinsecamente a esta, a função política de alívio, neutralização das tensões existentes nessa relação. É ela uma forma de gestão estatal da força de trabalho e, nessa gestão, não só conforma o trabalhador às exigências da reprodução, valorização e expansão do capital, mas também é o espaço de articulação das pressões e movimentos sociais dos trabalhadores pela ampliação do atendimento de suas necessidades e reivindicações.

De forma mais teórica, Kerstenetzky (2006) utiliza-se do termo justiça social para empreender análises relativas a concepção de políticas sociais *focalizadas*: residuais, condicionais e como ação reparatória. E políticas sociais *universais* pautadas na ideia de eficiência, “desmercantilização” e residualismo. Desse modo, a autora desenvolverá o estudo a partir de duas categorias centrais: mercado e estado.

A noção de focalização como residualismo está relacionada à visão de justiça de mercado, ou seja, segundo essa acepção o mercado seria dotado de uma capacidade integradora a (quase) totalidade da população, assim, a verdadeira política social seria a política econômica. Esse argumento rejeita as desigualdades econômicas e suas causas passando a despertar uma reação negativa da parte de interlocutores que se identificam com ideais de justiça distributiva. Nesse campo normativo-conceitual, Kerstenetzky argumenta que,

Na medida em que a política social sofre, nesta abordagem do problema, uma compartimentalização, seu vínculo com a noção de direitos sociais universais perde força, e ela se torna um coadjuvante do objetivo de eficiência

econômica. Diz-se, e lamenta-se então, que o imperativo da eficiência global — obtida imbativelmente pela livre operação dos mercados — superou o dos direitos (exceto, naturalmente, aqueles necessários à operação de mercados livres) e o da (efetiva) equidade, a qual seria mais sensível a demandas também pela redução das desigualdades e não apenas da “pobreza imerecida” (KERSTENETZKY, 2006, p.569).

Na análise das políticas sociais *focalizadas* condicionais, Kerstenetzky (2006) se ocupará de duas noções que não se pautam na noção residual (acima conceitualizada) de uma concepção de justiça de mercado - característica do neoliberalismo. A primeira defende a focalização no sentido de busca do foco correto, ou seja, aumento da eficiência de uma política social a partir da focalização no problema previamente identificado. Essa percepção está relacionada a um formato contra-intuitivo de incondicionalidade em que se atingem melhor os mais necessitados estendendo-se um benefício a todos dentro de um determinado território, supostamente razoavelmente homogêneo, e não apenas aos mais necessitados (em que se poupam, por exemplo, os custos de monitoramento).

A segunda noção é identificada a partir da ideia de focalização como ação reparatória. Aqui, a política social aparece no sentido de restituição de direitos universais aos grupos sociais historicamente excluídos do processo de desenvolvimento econômico e social.

A focalização, nesse segundo sentido, pode ser pensada tanto em termos de políticas redistributivas compensatórias (por exemplo, distribuição de bolsas, de bens e serviços para os mais pobres ou os muito pobres), como de políticas redistributivas estruturais (que envolveriam reformas em profundidade, como a reforma agrária e a reforma tributária, ou ainda uma política agressiva de democratização do acesso ao crédito e à educação de qualidade em todos os níveis, incluindo cursos preparatórios, afetando não apenas a pobreza, mas a iniquidade). Enquanto no primeiro caso se estaria resguardando o direito universal à vida, no segundo, seria à efetivação de outros direitos universais — cuja realização seria mais sensível às desigualdades socioeconômicas, como os direitos civis, políticos e sociais — que se estaria atendendo (KERSTENETZKY, 2006, p.571).

Ao trabalhar a concepção universalista de políticas sociais, a autora introduz argumentos tanto da eficiência social quanto de natureza ética. O discurso pautado na concepção de eficiência social sustenta-se na ideia de que para atingir os pobres mais eficientemente são necessárias políticas universais, essas políticas trariam ainda como resultado a diminuição dos gastos sociais associados ao desenho institucional das políticas focalizadas e também ao monitoramento das condicionalidades. Em um outro campo de discussão a questão ética trás para o debate o fim do *estigma*, já que, tais

políticas seriam acessíveis a todos de uma mesma comunidade sem prejuízo a ninguém dos seus direitos sociais de cidadania. Esping Andersen (1990) chamou este processo de “desmercantilização” - Grau em que indivíduos ou famílias podem ter um nível de vida aceitável independentemente de sua participação no mercado.

A diferença entre focalização e universalização, no âmbito de uma concepção de justiça de mercado, estaria principalmente no *tamanho* do resíduo. Assim, a autora desenvolve 4 cenários “ideais-típicos” ao combinar os dois termos utilizados na análise (focalização e universalização) com concepções de justiça alternativa, quais sejam: fina e espessa. Os cenários constituem-se:

- (1) concepção *fina* de justiça com ênfase na focalização: residualismo, ou seja, rede de proteção social mínima — como parece ser a experiência norte-americana;
- (2) concepção *fina* com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde básicas — como parece ser a experiência inglesa;
- (3) concepção *espessa* de justiça com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde universais e generosas — como parece ser a experiência escandinava;
- (4) concepção *espessa* com ênfase na focalização: alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa — cenário hipotético, porém plausível. (KERSTENETZKY, 2006, p.569).

Nesse contexto de emergência das políticas sociais, em especial das políticas de transferência de renda, a estratégia Keynesiana encontrou limites estruturais como a busca de superlucros associada a uma revolução tecnológica permanente. A ampliação da resistência do movimento operário e a intensificação do processo de monopolização do capital, colocaram a economia capitalista em nova onda recessiva no final da década de sessenta (BEHRING, 1998). Neste contexto, a política Keynesiana não deu conta da progressiva generalização dos serviços, da crise fiscal, associada às transformações demográficas, e do crescimento exponencial de gastos com saúde pública e aumento do nível de desemprego acabou acirrando a crise (SORJ, 2004). Esse autor afirma que

A crise do estado de bem-estar é produto de um longo processo pelo qual os “direitos sociais”, originados em torno da figura do trabalhador, passaram a ser generalizado e, em boa medida, desencaixados do sistema de seguro obrigatório que os financiava. À medida que novos setores se acoplavam ao estado de bem-estar, os custos eram transferidos ou aos grupos “pagantes”, isto é, trabalhadores e patrões, ou ao Estado, que se financiava através de impostos ou políticas inflacionárias. O novo contexto criou as condições para as chamadas políticas neoliberais, apoiada por amplos seguimentos sociais que se sentiam prejudicados com a dinâmica de financiamento dos

crescentes custos de manutenção do sistema ou afetados pela inflação (SORJ, 2004, p. 45).

Euzéby (2004) ressalta que, principalmente no início dos anos 1980 com a intensificação do processo de globalização as idéias neoliberais tornaram-se hegemônicas traduzindo-se num enfraquecimento da legitimidade da proteção social. Nesse sentido, percebe-se um desmonte de políticas nacionais básicas cujas principais implicações são: cortes nos programas sociais, diminuição dos benefícios da seguridade social, valorização de velhas formas de ajuda social.

Neoliberalismo e os Programas de Transferência de renda

A centralidade no mercado própria do neoliberalismo substitui o conceito de cidadania pelo de consumidor. Sob o entendimento da hegemonia econômica neoliberal, a noção de direito ao acesso a respostas públicas como condição universal fica fragilizada e é reforçado o modelo político da subsidiariedade que propõe a intervenção estatal para último plano ou só quando ocorrer ausência da família em prover as necessidades básicas do indivíduo. Quando isso acontece, a garantia social é tão rebaixada em seu alcance que o padrão de qualidade não consegue afiançar autonomia ou segurança aos cidadãos que são seus usuários (SPOSATI, 2002). Segundo Zimmermann

Os direitos sociais precisam ser entendidos como um fim em si mesmo na sociedade, sendo função da economia e do mercado, mediante o pagamento de impostos ao Estado, estar a serviço da realização da cidadania plena. Precisamos, antes de tudo, compreender o princípio da universalidade, respeitar as opções *do outro* e cobrar as responsabilidades na garantia e efetivação dos direitos do Estado e não do mercado. No centro de nossa análise devem estar as pessoas sujeitas de direito, a cidadania ao invés das estruturas políticas e econômicas. Por último, visando garantir a universalidade dos direitos sociais, os programas instituídos devem possibilitar o acesso incondicional à proteção social. Assim, a proteção social poderá ser um fator de garantia de mais justiça social e de autonomia e independência dos indivíduos frente aos mecanismos destrutivos do mercado capitalista (ZIMMERMANN, 2006, p. 1).

Assim, sob a perspectiva dos direitos, a um direito não deve haver a imposição de contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos. Para Euzéby (2004, p. 37), essa

estratégia obedeceria a uma lógica punitiva, incorporando a idéia de que o beneficiário de um benefício estatal tornar-se um devedor da sociedade. Através das condicionalidades haveria o pagamento à sociedade. Claus Offe (1995) compartilha esse argumento, destacando que as políticas sociais com condicionalidades, contrapartidas, operando através de meios educacionais e punitivos, pretendem moldar os cidadãos como “o cidadão competente” e “operante”. Esse tipo de proposta é classificada pelo autor como autoritária, pois visa moldar os cidadão ao cumprimento de determinadas virtudes.

Assim sendo, podemos afirmar que, sob a hegemonia econômica neoliberal, as respostas capitalistas pela forma de políticas sociais têm sido relativa à flexibilização das relações de trabalho, a seletividade e focalização da provisão social e a falta de compromisso com o estabelecimento de mínimos sociais como direito de todos. Assim, a noção de direito ao acesso a respostas públicas como condição universal fica fragilizada e é reforçado o modelo político da subsidiariedade que propõe a intervenção estatal para último plano ou só quando ocorrer ausência da família em prover as necessidades básicas do indivíduo. Quando isso acontece, a garantia social é tão rebaixada em seu alcance que o padrão de qualidade não consegue afiançar autonomia ou segurança aos cidadãos que são seus usuários (SPOSATI, 2002).

Considerações finais:

A partir do estudo teórico empreendido nesse artigo pudemos observar importantes transformações no que concerne a efetivação das políticas sociais, dentre essas as Políticas de transferência de renda.

O enfoque funcional dessas políticas desenvolvidas, principalmente, no princípio do século XX até os anos 70 em torno do chamado Estado de bem-estar social que, como já foi demonstrado se caracteriza pela intervenção do estado na economia e na sociedade no sentido de assegurar a melhoria do nível de vida da população mediante a provisão gratuita ou subsidiária de renda, moradia, saúde, alimentação, educação, etc. foi assegurado como um direito de cidadania, direito esse que, por vezes era reduzido a práticas assistencialistas focalizadas e pautadas na perspectiva de subsidiariedade.

Sob a perspectiva do neoliberalismo, percebe-se uma precariedade e uma fragilidade nos sistemas de proteção social, uma vez que, não apresentam políticas eficazes de geração de emprego e renda que possam integrar as políticas de

transferência de renda e com isso promover a garantia dos direitos humanos. Assim sendo, os Programas de transferência de renda, em geral, não garantem os direitos humanos a todos os cidadãos, já que, é uma política focalizada, condicionada e excludente. As condicionalidades são apresentadas como processo seletivo da população mais pobre entre os pobres através da comprovação de uma renda per capita afixada pelo Estado, enfim, caracterizam-se pela focalização e rompem com princípios do direito humano.

Sendo assim, sob a ótica dos direitos humanos, esses programas devem afirmar que o acesso ao Direito Humano à Alimentação é um direito de todas as pessoas elegíveis, sendo necessária a possibilidade de provisão dos benefícios desse Programa a todas as pessoas em estado de vulnerabilidade social. Entretanto, apesar das limitações, estudos mostram que na prática os Programas de transferência de renda cujo objetivo é aliviar a pobreza em curto prazo (transferências de renda) e combater a sua transmissão intergeracional é um agente promovedor do desenvolvimento social, redução da pobreza e da desigualdade no âmbito nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BEHRING, Elaine Rossetti. *Política Social no Capitalismo Tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

CÉSAR, M. A. Mujer y Política social en Cuba: **El contrapunto socialista al bienestar capitalista**. Mercie Ediciones S. A., 2005.

COUTINHO, Luciano G.; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra*. Estudos CEBRAP, Petrópolis, n. 23, p. 7-31, 1997.

COUTO, Berenice Rojas. Direitos sociais: sua construção na sociedade contemporânea. In: _____. *O Direito Social e Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004, p. 33-69.

EUZÉBY, Chantal. A Inclusão Social: Maior desafio para os sistemas de proteção social. In: SPOSATI, Aldaíza (Org.). *Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. 1ª. Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004, p 33-55.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), p. 564-574, outubro-dezembro/2006.

LAVINAS, Lena. *Programas de Garantia de Renda Mínima: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 596).

_____. *Transferir renda para quê?* In: *O globo online*, 12/08/2006.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1963.

OFFE, Claus. **Capitalismo Desorganizado: Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política**. 1. reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

SORJ, Bernardo. *A democracia inesperada: cidadania direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

SPOSATI, Aldaíza. *Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 436).

ZIMMERMANN, Clóvis. *Os Programas Sociais Brasileiros na Ótica dos Direitos Humanos: o caso do Bolsa Família*. Revista Espaço Acadêmico, n° 57, fevereiro/ 2006

Disponível em: http://www.pgpp.ufma.br/eventos/documentos_download.php?id=44.
Acessado em: 06 de setembro de 2008.

_____. *Concepções neoliberais nas políticas sociais brasileiras*. Revista Espaço Acadêmico, n° 64, setembro/ 2006. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/064/64zimmermann.htm>. Acessado em: 08 de setembro de 2006.