

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico 3

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)



 **Atena**
Editora

Ano 2018

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico

3

Atena Editora
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 3 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 3)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-059-9

DOI 10.22533/at.ed.599192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESAFIO DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR ATRAVÉS DE GRUPOS	
<i>Poliana de Oliveira Carvalho</i> <i>Solange Maria Teixeira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922011	
CAPÍTULO 2	11
A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA NOVA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
<i>Rafaella Vanny Teixeira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922012	
CAPÍTULO 3	22
AUTONOMIA E EMPODERAMENTO FEMININO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO	
<i>Sandra Monica da Silva Schwarzstein</i> <i>Nivia Valença Barros</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922013	
CAPÍTULO 4	34
CONTOS DA VIDA REAL: UM ESTUDO SOBRE A MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA, EM TERESINA-PI	
<i>Iracilda Alves Braga</i> <i>Dryelly Ravelly Val</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922014	
CAPÍTULO 5	46
O USO DE INDICADORES DOS SISTEMAS OFICIAIS DE INFORMAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR	
<i>Vanelise de Paula Aloraldo</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922015	
CAPÍTULO 6	58
POBREZA E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAL CONJUNTURA	
<i>Patrícia Ribeiro Lopes</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922016	
CAPÍTULO 7	71
POLÍTICA BRASILEIRA DE ASSISTENCIA SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL: ATUAÇÃO PROFISSIONAL FRENTE À CONSOLIDAÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	
<i>Diego Tabosa da Silva</i> <i>Anália da Silva Barbosa</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922017	

CAPÍTULO 8	81
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE CONSUMO E MELHORIAS NAS CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS USUÁRIAS EM SÃO LUÍS-MA	
<i>Camila Raquel Amaral França</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922018	
CAPÍTULO 9	92
REDE SOCIOASSISTENCIAL E VIABILIZAÇÃO DE DIREITOS: DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL	
<i>Roberta Ferreira Coelho de Andrade</i>	
<i>Tereza Raquel Negreiros do Nascimento Costa</i>	
<i>Vivianne Batista Riker de Sousa</i>	
<i>Mayza Lorena Barbosa da Silva Noronha</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922019	
CAPÍTULO 10	104
REFLEXÕES SOBRE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	
<i>Paula Raquel da Silva Jales</i>	
<i>Solange Maria Teixeira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.59919220110	
CAPÍTULO 11	115
SEGREGAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA RELAÇÃO INTERATIVA A SER COMPREENDIDA	
<i>Sueli do Nascimento</i>	
DOI 10.22533/at.ed.59919220111	
CAPÍTULO 12	127
TRABALHO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE À LUZ DA QUESTÃO	
<i>Régia Maria Prado Pinto</i>	
DOI 10.22533/at.ed.59919220112	
SOBRE A ORGANIZADORA	140

POBREZA E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAL CONJUNTURA

Patrícia Ribeiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
Rio de Janeiro - RJ

RESUMO: Esse artigo é fruto dos estudos realizados na dissertação de mestrado que objetivou analisar a gestão da pobreza nos governos petistas, enquanto estratégia central de ressignificação das políticas sociais na atualidade. Diante da conjuntura de agravamento da capacidade destrutiva do capital, as políticas sociais vêm sendo desconectadas do campo da proteção social universal, para se configurarem como políticas de enfrentamento à pobreza, através da assistencialização e dos programas de transferência de renda.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão da pobreza; política social; programas de transferência de renda; governos petistas.

ABSTRACT: This article is the result of the studies carried out in the Master's thesis that aimed to analyze the management of poverty in the PT governments, as a central strategy for the re-signification of social policies in the present time. In view of the worsening of the destructive capacity of capital, social policies have been disconnected from the field of universal social protection, to be defined as policies to combat poverty, through assistance and income transfer

programs.

KEYWORDS: Poverty management; Social policy; Income transfer programs; PT governments.

1 | INTRODUÇÃO

No Brasil, desde os anos de 1990, vem-se configurando uma modalidade de intervenção social que focaliza o atendimento da questão social no limite do ajuste econômico, ou seja, na pobreza. Essa atual abordagem não é algo peculiar do Brasil, mas trata-se de uma direção mundial dita “milagrosa” de aliviar as contradições sociais.

A gestão da pobreza é uma forma barata e considerada eficaz de minimizar as desigualdades e controlar os conflitos sociais por meio de pequenas concessões aos mais pobres, através dos programas de transferência de renda.

As últimas duas décadas vêm apresentando uma redução drástica do caráter redistributivo das políticas sociais, em favor da defesa de ações focalizadas na gestão da pobreza, como sendo a melhor medida para aliviar o estado de carência da população beneficiada.

Cada vez mais as políticas sociais estão sendo desvinculadas do campo da proteção

social universal para se caracterizarem como um conjunto de ações assistenciais de alívio da pobreza, de caráter moralizante e controlador que coloca o indivíduo no foco da questão e não a estrutura capitalista. A noção e a gestão da pobreza acabam sendo explicadas pela individualização da figura do pobre e pelas suas próprias carências.

Nos marcos da sociedade capitalista atual, em que sucessivas transformações de diversas ordens e em escala mundial se perpetuam na ordem do dia e se legitimam, principalmente, via ideologia e consenso numa busca desenfreada por acumulação e expansão do capital, pensar a posição que a gestão da pobreza vem assumindo em nossos mecanismos de proteção social torna-se necessário, crítico e atual.

2 | DESAFIOS PARA A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: GESTÃO DA POBREZA E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.

No Brasil convivemos com uma contradição em termos de política social: apesar da conquista constitucional de 1988 ter desenhado um padrão de proteção social universal, consubstanciado no que conhecemos por seguridade social, com a onda neoliberal o parâmetro da universalidade cedeu lugar a adoção de ações focalizadas nos segmentos mais empobrecidos. Ou seja, mesmo com os avanços sociais inscritos na carta cidadã nunca tivemos, de fato, um Estado de bem-estar social. Isso porque a tentativa de edificar um Estado promotor de direitos sociais via políticas sociais universais foi rapidamente sucumbida com a consolidação do neoliberalismo nos anos de 1990. Na época, os direitos sociais passaram a ser questionados em nome de uma suposta crise do Estado que exigia o corte dos gastos sociais.

O constante aumento do desemprego, a precarização das condições de trabalho e o esvaziamento dos sistemas de proteção social dos trabalhadores compõem fatores que precisavam ser escamoteados, relativizados e ocultados para torná-los aceitáveis pela população. Por outro, o esvaziamento dos princípios democráticos, a retirada da responsabilidade estatal no provimento de respostas às sequelas da “questão social”, a significativa perda dos direitos sociais exigem mecanismos pseudocompensadores e ideológicos que impeçam a identificação das reais causas das mazelas sociais. Nesse sentido, criou-se uma “cultura de crise”, nos termos de Mota (2008), cujo discurso predominante era de que havia uma crise estrutural no Estado e que era preciso “reformá-lo”. Desse modo, partiu-se da premissa de que na atual conjuntura era impossível orientar, principalmente, as políticas sociais nos marcos da proposta do Estado de Bem-Estar social, pois o momento era de crise.

Para Silva (2012):

A chamada crise fiscal do Estado passa a ser o argumento para a defesa neoliberal do corte de gastos sociais que esconde as reais intenções de diminuição dos custos com a força de trabalho e o redirecionamento do fundo público para atender em maior escala as demandas do grande capital. (SILVA, 2012, p. 217).

Assim, o Estado enquanto veículo de atenção das necessidades da população via políticas públicas passa, então, sob direção neoliberal, a investir em uma “nova” modalidade de intervenção social que se esquia do campo dos direitos universais. O argumento para o corte do caráter universalizante das políticas sociais foi de que eram paternalistas, desequilibradoras e custosas, por isso era necessário uma redefinição do seu papel.

Desse modo, a via encontrada para burlar as conquistas sociais e trabalhistas advindas da Constituição de 1988, foi a de escamotear a relação mercado de trabalho e proteção social que garante universalidade das políticas públicas para implementar, através da privatização, focalização e descentralização dos gastos sociais, diferentes modalidades de programas assistencialistas e compensatórios de atenção prioritária à pobreza. A reorientação das políticas sociais nessa lógica seguiu a orientação dos organismos multilaterais (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) e teve seu marco no Brasil com a experiência do Programa Comunidade Solidária do governo de FHC.

Desse modo, operou-se um “*processo de reconversão do tratamento da questão social*” (Ivo, 2006), onde os padrões universais das políticas sociais foram modificados por “novas” políticas com corte na pobreza que não propunham medidas abrangentes que efetivem direitos, mas ações que apenas amenizem a situação deteriorada das condições de vida da população através de medidas focalizadas, emergenciais, compensatórias e comunitárias. Assim, os “pobres” são desvinculados do sistema de proteção social para serem “encaixados” em programas de atributo individual, que tem o objetivo de “ajudar” os empobrecidos a superarem a situação de vulnerabilidade na qual se encontram.

Essa mudança de rumo no padrão das políticas sociais é decorrente tanto da redução da “questão social” em “questão da pobreza”, quanto da direção dada pelos organismos multilaterais de enfatizar a gestão da pobreza como estratégia de atenuar os efeitos dos ajustes estruturais e da reestruturação produtiva, por meio da retirada da dimensão redistributiva para o tratamento reduzido na linha da pobreza de caráter moralizante.

O destaque na pobreza ressignificou as políticas sociais para o tratamento desarticulado, transitório, descontínuo e insuficiente de programas sociais focalizados nos segmentos mais empobrecidos. As políticas sociais ao final dos anos de 1990 se reorientaram e ganharam nova roupagem com a implementação dos programas de transferência de renda no limiar dos anos 2000.

Como sabemos, os anos de 1990 foram marcados pelo desmonte do sistema brasileiro de proteção social que no lugar da universalização operou-se com a focalização. Não obstante, iniciamos os anos 2000 com um prognóstico nada otimista em termos de avanços sociais. Segundo Silva, Yasbek e Giovanni (2011):

Por conseguinte, iniciamos o século XXI com distâncias, cada vez mais amplas

entre os indicadores econômicos e sociais. Nosso Sistema de Proteção Social tem se mostrado incapaz de enfrentar o empobrecimento crescente e a desproteção social de amplo contingente da população brasileira, sem lugar no mercado de trabalho ou sujeita a ocupar postos de trabalhos precários, instáveis, sem proteção social e com remuneração cada vez mais rebaixada. Ademais, os programas sociais têm sido orientados, historicamente, por políticas compensatórias e desvinculadas das políticas de desenvolvimento econômico, cujos modelos só têm servido para incrementar a concentração de renda e a manutenção de uma economia centrada na informalidade, que exclui a maioria dos trabalhadores dos serviços sociais que deveriam atender à população mais carente (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2011, p. 32).

É justamente no contexto de precarização das relações de trabalho, informalidade, desemprego, redução dos valores da remuneração do trabalho e, conseqüentemente, agudização da pobreza que os programas de transferência de renda surgem no debate internacional como mecanismos compensatórios e residuais de enfrentamento à pobreza, tendo como objetivo manter o interesse do grande capital e atenuar os efeitos da pobreza e da desigualdade sem tocar em seus fundamentos.

Historicamente pobreza e riqueza sempre conviveram lado a lado nas sociedades capitalistas em uma relação dialética, onde um se opõe ao outro e na contradição formam uma unidade. Nessa unidade um precisa do outro para existir. Marx em uma de suas passagens resume essa lógica da seguinte maneira: “Acumulação de riqueza num pólo é, ao mesmo tempo, acumulação de miséria, de trabalho atormentante, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no pólo oposto” (Marx, 2005, p. 749). Ou seja, sem apropriação da riqueza socialmente produzida não há pobreza e se não há pobreza não há exploração. Essa é a lei geral da acumulação capitalista. Contudo, com o neoliberalismo que culminou na expansão desenfreada do processo de pauperização da classe trabalhadora, o fenômeno da pobreza passou a causar entraves à acumulação capitalista. Sendo assim, as agências multilaterais e os organismos internacionais buscaram uma estratégia para amenizar as contradições da reestruturação produtiva e, com isso, a “questão da pobreza” ganhou centralidade nas políticas sociais via programas de transferência de renda.

Para Maranhão (2008), os programas de transferência de renda seguem duas direções: a primeira é de construir um aparato ideológico que distorce as causas da pobreza e manipula os reais dados da pobreza (através de metodologias pautadas nas “linhas de pobreza”), e a segunda é de desenvolver políticas focalizadas de renda mínima para os considerados pobres.

Partindo dessas duas direções, tais programas não precedem de prévia contribuição e propõem uma insuficiente transferência monetária a famílias pobres que se enquadram nos critérios de elegibilidade.

No Brasil, nos anos de 1970 já se iniciavam os debates sobre renda mínima com a criação da Renda Mensal Vitalícia que concedia um amparo previdenciário de meio salário mínimo aos maiores de 70 anos, aos considerados inválidos ou incapacitados ao trabalho. Contudo, foi apenas com a Constituição de 1988 que o debate da

transferência de renda se insere no país com a inclusão do Benefício de Prestação Continuada – BPC - no texto constitucional, em substituição a Renda Mensal Vitalícia extinta em 1995. O BPC se afirmou como direito no âmbito da Assistência Social (logo, não contributivo) e teve sua implementação em 1996, após a criação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1993. (SILVA, 2010 e SILVA, YASBEK E GIOVANNI, 2011).

Em 1995, o primeiro governo FHC imprimiu um momento de corte nos gastos sociais e defendeu a abordagem da “questão social” no âmbito do “combate à pobreza”, onde os mecanismos de assistência voltaram-se para a mobilização da sociedade, através das ações de auto-ajuda e (neo)filantrópicas do chamado “terceiro setor” e quando necessário, recorria-se aos programas sociais estatais fragmentados, paliativos, compensatórios e focalizados nos grupos mais pobres, cuja função se traduziu em “políticas de inserção”.

O principal programa governamental do governo FHC foi o Comunidade Solidária. Tal Programa era vinculado ao CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) e pautava-se nos princípios: parceria, solidariedade e descentralização para acabar com a fome no país. Apesar do Programa Comunidade Solidária ter recebido o título de uma estratégia governamental inovadora de gerenciar ações públicas com base na integração e descentralização das ações de governo, tendo a participação e parceria da sociedade na busca de soluções mais adequadas para o problema da pobreza, na prática tal programa representou um mecanismo de intervenção social pautado no combate à pobreza que não priorizava a adoção de políticas sociais universais, uma vez que o foco era o atendimento emergencial da pobreza. Sua ação era totalmente desvinculada da Assistência Social, da concepção de direitos sociais e da LOAS.

Ainda no primeiro governo FHC também tivemos a implementação do BPC em 1996 que por ter sido inserido no texto constitucional de 1988 não seguiu a mesma tendência do Comunidade Solidária. O BPC representou uma conquista no campo da assistência social, tendo em vista que se consolidou como benefício inscrito em lei, logo direito constituído (Silva, 2010) e se tornou uma das transferências de renda mais importantes do país.

Já em meados do seu segundo mandato, FHC implementou o que denominou de “Rede de Proteção Social”, que focalizava o atendimento das políticas sociais nos mais empobrecidos, através de pequenos repasses de valores. Os principais programas criados foram o Bolsa Escola, o Bolsa-Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Agente Jovem e o Auxílio-Gás (SILVA, 2010).

Contudo, foi na era Lula que os programas de transferência de renda ganharam centralidade na agenda de governo como mecanismos de enfrentamento à pobreza. Em 2003, no discurso de posse, o presidente Lula indicava que em seu governo a política social focalizada seria sua prioridade pra enfrentar a fome e a pobreza no país. No início do seu governo foi criado o Programa Fome Zero que focava o atendimento da fome e da pobreza através de várias ações entre elas o Programa Cartão Alimentação

que concedia um valor para as famílias comprarem alimentos. Por não ter tido o resultado esperado o Fome Zero foi rapidamente substituído pelo Programa Bolsa Família que representou o marco da construção de uma política de transferência de renda no país de abrangência nacional.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e foi regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Tal programa resultou da unificação de quatro programas de transferência de renda da era FHC (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação) e tinha os seguintes objetivos:

- a) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos — saúde, educação, assistência social e segurança alimentar.
- b) Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (Brasil/ MDS, 2006) (YAZBEK, 2012, p. 307).

A focalização da política social com o Programa Bolsa Família dividiu os trabalhadores em categorias de “extremamente pobres”, “pobres” e “não pobres”, conforme os seus rendimentos. Com isso, as desigualdades sociais e econômicas saíram do âmbito da relação capital e trabalho para se concentrarem no âmbito da classe trabalhadora.

A estratégia de Lula foi de focar as políticas sociais na extrema pobreza com ações de controle e transferência de renda para garantir a sobrevivência dos “mais pobres” no limite da linha de pobreza, fazendo com que ao menos - estaticamente - aquela família beneficiária pudesse sair da pobreza absoluta e ser alçada para a dinâmica financeirizada.

Apesar de o programa Bolsa Família atender um largo quantitativo de famílias em estado de pobreza, por meio do repasse de valores para complementar a renda dessas famílias, não houve no país uma real distribuição de renda durante os governos Lula, conforme foi veiculado por Lula e pela mídia.

Com poucos investimentos o programa atingiu um largo quantitativo de famílias em situação de vulnerabilidade social e, com isso, ganhou destaque o discurso de que a problemática da pobreza deveria ser resolvida no campo da assistência social, uma vez que, a condição de pobreza decorre da falta de investimento nos pobres (má administração) e não da estrutura econômica. Desse modo, o desenvolvimento social seria alcançado por meio do fortalecimento dos programas assistenciais.

Ao enaltecer o campo da assistência social, os governos Lula buscaram reorganizar tal campo como uma política pública especificamente de enfrentamento à pobreza, tanto que em 2004 criou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), visando reorientar as ações no campo da assistência e também criou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), para nortear as ações do SUAS.

É claro que a criação do SUAS e da PNAS foram fundamentais para a consolidação da assistência social como política pública, porém suas implementações deram-se em um terreno de retrocessos no campo das políticas sociais, onde o tratamento da questão social estava centrado na gestão da pobreza e, com isso, na atualidade os programas de transferência de renda representam elemento central na constituição do nosso Sistema de Proteção Social. (SILVA, 2010).

Para Yazbek (2012):

O que se observa é que os programas de transferência de renda focalizados na pobreza e na extrema pobreza revelam, sob a orientação da ideologia neoliberal profundas mudanças nas políticas sociais contemporâneas. A mais significativa delas é a substituição de políticas e programas universais por programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza, como se política social fosse “coisa para pobre”. Outra constatação é o fato de que esses programas apenas “aliviam” a pobreza, desenvolvendo-se ao largo de políticas econômicas que não se alteram. Ou seja, as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social não são consideradas, limitando-se essa intervenção a melhorias imediatas nas condições de vida dos pobres, servido tão somente para manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado (YAZBEK, 2012, p. 310).

Na impossibilidade de garantir trabalho para a população, frente às condições que ele assume na contemporaneidade (precarização, desemprego, subcontratação, informalidade, etc), o Estado capitalista amplia o campo de ação da assistência social como sendo o caminho salvacionista para aliviar a pobreza. Desse modo, a seguridade social assume outro desenho: longe de se formar como um mecanismo de proteção amplo e articulado com as diversas políticas que a integram (de acordo com o que foi preconizado pela Constituição de 1988), deposita na assistência o fetiche de ser a política capaz de enfrentar as desigualdades sociais existentes (MOTA, 2008).

Sem dúvida, com o Programa Bolsa Família os governos Lula capitalizaram politicamente e ideologicamente as políticas sociais para se legitimar e as transformou no principal instrumento de enfrentamento da pobreza. (MOTA, 2008).

De acordo com Siqueira (2011):

Nunca na história nacional a assistência social teve tanta presença na política de um governo, abrangendo tantas famílias, e envolvendo tanto o Serviço Social, mas esses ‘avanços’ acontecem paralelamente à sua precarização e à de outras políticas sociais (SIQUEIRA, 2011, p. 94).

O Programa Bolsa família se constituiu como uma dita “virtuosa estratégia nacional de redução da desigualdade social e diminuição da pobreza no Brasil” (ANTUNES e GIMENEZ, 2007, p. 63) que alicerçado pela atual política de assistência social, vem sendo enaltecido como sendo a “melhor” medida para aliviar o estado de carência da população pauperizada. Entretanto, tal estratégia na verdade é a face da pauta “novo” desenvolvimentista de inserir a população empobrecida na lógica da dominância financeira garantindo, sobretudo, a transferência de renda ao grande capital.

Ajustado a essa lógica encontra-se o atual Plano Brasil sem Miséria dos Governos Dilma e, atualmente do Governo Temer, como eixo estratégico de gestão da pobreza. O Plano Brasil sem Miséria foi instituído no início do governo Dilma (2011-2014) por meio do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, o qual destacou como finalidade “superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (Art. 1º) até o final de 2014.

O Plano Brasil sem Miséria consiste no desdobramento da política de gerenciamento da pobreza adotada pelos governos Lula, por meio do Programa Bolsa Família e integra várias ações. Tomando o sentido multidimensional da pobreza, o Plano tem como objetivo promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. Para isso, o Plano prevê elevar a renda familiar *per capita*; ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social; ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural.

Para atingir seus objetivos, o Plano Brasil sem Miséria definiu três eixos de atuação - garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva - para aumentar as capacidades e oportunidades e, conseqüentemente, elevar a renda per capita e aumentar as condições de bem-estar da população.

Em parceria com estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, o Governo Federal agrega no Plano a transferência de renda; os serviços públicos nas áreas da educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica; e a inclusão produtiva, através de um conjunto de ações que envolvem a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes para “romper” com o “círculo vicioso da exclusão social”, por meio da ação intersetorial do Estado.

As reflexões até aqui apresentadas revelam que o foco na “questão da pobreza” desloca o centro da política social universal para o tratamento direcionado nas conseqüências da concentração de renda, que acabam sendo tratadas sem um olhar crítico dos determinantes estruturais que condicionaram esta situação. Assim, os “pobres” acabam sendo desvinculados do sistema de proteção social para serem “encaixados” em programas de atributo individual, que tem o objetivo de “ajudar”, dentre o conjunto dos “pobres”, os “mais pobres” a superarem a situação de vulnerabilidade na qual se encontram.

A falsa sensação de ascensão social oportunizada pelas ações dos programas de transferência de renda com foco na pobreza retira do campo da crítica a análise de que as medidas compensatórias não promovem mudança social. De fato, nenhum pobre é capaz de sair do estado de pobreza e ascender socialmente recebendo um benefício de menos de um salário mínimo por mês! Entretanto, “a transferência de renda funciona como uma espécie de alavanca para incluir no circuito de consumo e

bens, serviços e direitos existentes na sociedade grupos sociais que estão impedidos dessa participação”. (SILVA, 2012, p. 222).

O lugar que a pobreza assume na atualidade e a forma de tratamento dado aos “pobres” revela um movimento que:

relativiza as expressões da questão social no aqui e no agora e magnifica uma representação de pobreza que desterritorializa a questão social, pois a definição de pobre e de pobreza pode ser calculada por fórmulas predefinidas e índices que se encaixam em qualquer parte do mundo (MAURIEL, 2012, p. 182).

Segundo Neves (2008) estamos diante de uma nova pedagogia da hegemonia que consiste em uma série de novas formulações teóricas e ações político-ideológicas que a burguesia se utiliza, em escala mundial, para assegurar a sua dominação. Vejamos:

Um primeiro movimento da nova pedagogia da hegemonia diz respeito à viabilização do retorno ou a permanência de um conjunto significativo da população ao nível mais primitivo da convivência coletiva, no qual os agrupamentos sociais organizam-se conforme sua função e posição na produção, sem uma maior consciência de seus papéis econômicos e político-social. Nesse movimento, são incentivadas pela aparelhagem estatal, por organismos diversos da sociedade civil e por empresas, formas de participação política caracterizadas pela busca de soluções individuais ou grupistas para problemas coletivos.

[...]

Um segundo movimento dessa nova pedagogia da hegemonia traduz-se no dismantelamento e/ou refuncionalização dos aparelhos privados de hegemonia da classe trabalhadora que vinham até então se organizando com vistas à ampliação de direitos e/ou construção de um projeto socialista de sociedade e sociabilidade. Esses organismos passam a atuar como parceiros na construção de uma nova “sociedade do bem-estar”, ora participando diretamente da execução das políticas sociais do neoliberalismo reformado, ora redefinindo o escopo de suas lutas ao nível da construção de um capitalismo de face humanizada, considerado como a única solução possível para a classe trabalhadora no século XXI. (NEVES, 2005).

[...]

Um terceiro movimento consiste no concomitante estímulo estatal à expansão da organização dos grupos de interesses extra-econômicos na sociedade civil e na ação orgânica dos organismos internacionais em relação à implementação de uma nova política social (NEVES, 2008, p. 2 e 3).

Esses três movimentos traduzem as atuais estratégias da gestão da pobreza em conferir: um novo papel ao Estado (Estado gerencial) na prestação dos serviços compensatórios e na coordenação das parcerias com vistas a apassivar os movimentos das classes trabalhadoras; uma nova política social capaz de fornecer a metamorfose do Estado de Bem Estar em “Sociedade de Bem Estar”, cujo foco é o indivíduo; e a privatização, focalização e fragmentação das políticas sociais no “neoliberalismo de terceira via” (NEVES, 2008).

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfrentamento da pobreza no país vem sendo orientado pela lógica de um conjunto desarticulado e insuficiente de programas sociais compensatórios que tratam o “pobre” e a pobreza isolados do debate estrutural da produção de riqueza, já que o que define a condição de pobreza é a própria incapacidade do indivíduo ter oportunidades para gerar renda e, conseqüentemente, de se manter “inserido” no mercado.

A centralidade da pobreza nas políticas sociais parte da direção dada pelos organismos internacionais de primar pela “igualdade de oportunidades”, no sentido de que todos possam ter o direito de “aprender a pescar” (Mauriel, 2010) e não de receber diretamente o “peixe”. Em outras palavras, significa dizer que as políticas de enfrentamento à pobreza têm como princípio desenvolver capacidades e gerar oportunidades para que cada “pobre” possa ter potencialidade para concretizar suas realizações.

De fato, a pobreza e a desigualdade social na perspectiva dos organismos internacionais não são determinadas prioritariamente pela falta de renda, mas pela privação de liberdade e, por isso, enfrentar a pobreza “significa desenvolver capacidades enquanto liberdades de escolha [onde] o Estado tem papel fundamental em garantir condições mínimas para esse “empoderamento”.” (MAURIEL, 2012, p. 184).

É nesse sentido que as políticas de enfrentamento à pobreza investem em determinadas condições habilitadoras (ex: saúde, educação, crédito, etc.) para que os indivíduos possam expandir suas capacidades de se manterem economicamente, socialmente e politicamente na sociedade, já que o que define a pobreza é a incapacidade deste indivíduo de desenvolver habilidades que supram suas necessidades de alimentação, educação, saúde, renda, entre outras.

A “questão da pobreza” se limita a um problema técnico que requer uma intervenção também técnica e padronizada para identificar e capacitar os “pobres”. Nesse sentido, os sistemas universais de proteção social tornam-se desnecessários, pois o sentido da igualdade é dado pelo acesso a determinadas condições habilitadoras que garantirão ao pobre sua “ascensão social”.

Essa concepção de política social limita o atendimento apenas “aos mais pobres” com medidas que podem ser aplicadas em qualquer realidade, pois o que caracteriza o estado de pobreza é a incapacidade do indivíduo de lutar contra a sua própria pobreza.

Segundo Ivo (2006), essa mudança de modelo da política social é orientada a partir de alguns paradigmas. Vejamos:

O primeiro, de *natureza estratégica*, diz respeito à operacionalização da política social pela via da focalização, o que envolve a definição de novas “técnicas” de medição das condições de pobreza, segundo diferentes alvos do tecido social: mulheres, crianças e adolescentes, negros, etc. Essa operacionalização enfatiza a diferenciação do acesso; o subsídio à demanda; a identificação de populações vulneráveis; a descentralização das ações e da *governance*: em outras palavras, a mobilização de atores sociais e políticos em ação conjunta para alcançar os objetivos

e metas dos programas [...]. O segundo, de *caráter societal*, implica a redefinição de novas responsabilidades entre Estado e sociedade quanto ao encaminhamento da questão social (parceria público-privado), passando desde a descentralização das ações; parcerias com a sociedade civil; focalização das famílias, com papel decisivo para as chefes de família; até a mecanismos de capacitação dos pobres para atuarem como sujeitos políticos organizados, através da participação e do controle das políticas. O terceiro diz respeito a uma *racionalidade econômica*, sob a hegemonia do mercado, e implica proceder à transferência monetária direta aos beneficiários, estimulando a sua integração ao mercado, como consumidores e/ou pequenos empreendedores (IVO, 2006, p. 68 – grifos do autor).

Tais paradigmas dão o tom das atuais políticas sociais que passam a ser individualizadas e centralizadas nas características e comportamentos dos considerados pobres, cuja proposta é de ajudar esses indivíduos a se tornarem “inseríveis” no padrão de sociabilidade contemporânea. (MAURIEL, 2008).

Tal lógica está longe de resolver o “problema da pobreza” no país, até porque esse não é o propósito do governo, mas há de se admitir que o discurso apelativo de “erradicar a pobreza” consegue eficácia ideológica, principalmente pelo forte efeito estatístico da transferência de renda.

O ambiente econômico e social em que as políticas sociais se processam revela uma regressividade em termos de direitos sociais, avanços democráticos e luta política, pois elege o indivíduo como o centro das ações e prega a assistência aos mais “pobres”.

O nosso atual sistema de proteção social mostra-se incapaz de enfrentar o empobrecimento da população, mas ao contrário revela-se totalmente ajustado à lógica do capital financeiro, sendo que de uma maneira bem peculiar: priorizando a transferência de renda via política de assistência social.

A particularidade brasileira no enfrentamento à pobreza reside na prioridade conferida à assistência social como política de enfrentamento da “extrema pobreza” no país.

Apesar de esses programas surtirem impactos, mesmo que insuficientes para as famílias atendidas, não são capazes de garantir independência e autonomia dos considerados “pobres”. Os recursos transferidos são muito abaixo do salário mínimo e não resolvem o “problema da pobreza”. Os beneficiários desses programas não conseguem superar a pobreza que estão submetidos e permanecem na condição de “bolsista” que, por outro lado, garante passividade e conformismo. Além disso, tais programas propiciam um efeito estatístico importante, pois ao dar uma “bolsa” a quem nada tinha diminui a desigualdade de renda entre os “pobres” e transforma esse beneficiário em “não pobre”, ou seja, em “nova classe média”.

O enfrentamento da pobreza via assistencialização das políticas sociais tem sido tratado no Brasil como um grande avanço civilizatório proporcionado pelo atual modelo de desenvolvimento do país que permitiu um progresso econômico por ter “superado” o neoliberalismo e um avanço social pelo “compromisso” com a “erradicação da pobreza”.

De fato, atuar na pobreza através de políticas sociais focalizadas nos “mais pobres”, a fim de torná-los economicamente produtivos, socialmente ativos e politicamente participativos consiste em uma estratégia político-ideológica para assegurar a dominação burguesa.

O investimento em “políticas sociais para pobres” é a expressão da “nova pedagogia da hegemonia” (Neves, 2008) que a burguesia se utiliza para maquiagem sua real intenção que é tornar o “pobre” produtivo, de forma a garantir um mercado lucrativo ao capital e, paralelo a isso, gerar um conformismo através de uma suposta mobilidade social.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Davi José Nardy; GIMENEZ, Denis Maracci. **Transferência de renda aos ricos e aos pobres no Brasil** – notas sobre os juros altos e o Bolsa-família. Carta Social e do Trabalho Unicamp, nº 5, abril de 2007. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/index.html>>. Acesso em: 03/05/2012.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7492 de 2 de junho de 2011. **Institui o Plano Brasil sem Miséria**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/legislacao-2>>. Acesso em 03/05/2012.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão da Questão Social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CIMADAMORE, Alberto, DEAN, Hartley e SIQUEIRA, Jorge (orgs.) **A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires: CLASCO, p.61-85, 2006.

MARANHÃO, César Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: **O Mito da Assistência social: ensaio sobre Estado, Política e Sociedade**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, p. 93-129, 2008.

MARX, Karl. **A lei geral da acumulação capitalista**. O Capital. Livro I, volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade**. Tese de doutorado. UNICAMP: São Paulo, 2008.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza**. Ijuí: Ed. Injuí, 2010 (Coleção relações internacionais e globalização; 28).

_____. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: **Desenvolvimentismo e construção da hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência social: ensaio sobre Estado, Política e Sociedade**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NEVES, Maria Wanderley. Políticas Sociais Contemporâneas. Teses para discussão. **Políticas Públicas e Serviço Social: análises e debates**. Publicação do observatório Social. Rio de Janeiro, setembro e outubro 2008. Disponível em <www.assistentesocial.com.br>. Acesso em: 03/05/2012.

SILVA, Giselle Souza da. Transferência de renda e monetarização das políticas sociais: estratégias de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilásio....(et. al). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, p. 209-240, 2012.

SILVA, Giselle Souza da. **Transferência de renda e capital portador de juros**: um insidiosa captura. Dissertação de mestrado. UERJ, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SIQUEIRA, Luana de Souza. **Pobreza e Serviço Social**. Diferentes concepções e compromissos políticos. Tese de doutorado. UERJ, 2011.

YASBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-059-9

