

CAPÍTULO 4 – CARACTERIZAÇÃO DAS VISÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Quais são as principais *Visões de Proteção Social* (VPS) no Brasil e como elas influenciam o debate sobre as políticas sociais, e, mais especificamente, sobre os *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC)? Este capítulo tenta responder a essa pergunta, ainda que de maneira exploratória. O material empírico disponível permitiu aprofundar a análise sobre cinco VPS: a da *Renda Básica de Cidadania* (VPS RBC), a da Segurança Alimentar e Nutricional (VPS SAN), a dos *Direitos Socioassistenciais* (VPS DSA), a do *Gasto Social* (VPS GS) e a do *Movimento Educacionista* (VPS ED/ME).

Há muitas outras perspectivas sobre proteção social que não foram analisadas neste trabalho: a do setor saúde, a dos estados e municípios, a da Igreja Católica e a da sociedade civil, entre outras tantas. Além disso, não foi possível analisar sistematicamente as variantes das VPS investigadas. Na maioria dos casos, apenas a variante “hegemônica” foi examinada. Não obstante, a investigação das VPS permitiu vislumbrar o mosaico de perspectivas sobre proteção social no Brasil. Na prática, essas perspectivas são extremamente dinâmicas e fluidas, o que dificulta a identificação dos argumentos em debate e seu agrupamento em conjuntos mais ou menos consistentes. Este capítulo pretende contribuir para o mapeamento desse campo de símbolos e significados. Os textos sobre cada VPS foram estruturados da seguinte forma: introdução, dimensões dos argumentos (objetivos, problemas e soluções) e visão dos PTRC.

4.1 A Visão de Proteção Social associada à Renda Básica de Cidadania

Esta seção analisa a *Visão de Proteção Social associada à Renda Básica de Cidadania* (VPS RBC). Aparentemente, a proposta de concessão de uma renda mínima aos cidadãos em situação de necessidade é tão antiga quanto o mundo ocidental. De acordo com Suplicy (2002), ela se fundamenta na ética religiosa e em todas as filosofias “baseadas nos valores da dignidade humana, igualdade e justiça distributiva”. A importância de “assegurar a todos o mínimo para uma sobrevivência digna” também teria sido salientada pelo pensamento humanista da antiguidade clássica e da Europa moderna¹. No século XX, o tema foi retomado pelos economistas do Círculo de Cambridge, que propuseram a instituição da

¹ Com destaque para a *Utopia* (1516), de Thomas More, e *A Justiça Agrária* (1716), de Thomas Paine.

renda mínima como “tentativa de compatibilizar os ideais de liberdade, igualdade, eficiência, justiça e democracia, após a Primeira Guerra Mundial”. Essas idéias formaram a base para as primeiras formulações de *Imposto de Renda Negativo* (IRN) (Lerner, 1944) e de *dividendo social* (Meade, 1935). Economistas renomados como Hayek (1944), Stigler (1946), Friedman (1962), Tobin (1965) e Galbraith (1975) se notabilizaram pela defesa do IRN.

Segundo Suplicy (op. cit.), desde os anos 1930 há programas de garantia de renda mínima na Europa. A partir de 1980, a *Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico* (OCDE) passou a recomendar a adoção desses programas a seus países-membros. A fundação da *Rede Européia de Renda Básica* (BIEN), em 1986, por Philippe Van Parijs e Guy Standing, teria contribuído para sedimentar na Europa e no resto do mundo a percepção de que a renda básica é “justa, equitativa e eticamente aceitável”. Nos Estados Unidos, apenas formas parciais de renda mínima e imposto de renda negativo teriam sido implementadas. Na América Latina e no Caribe, segundo Suplicy, a maioria dos programas de renda mínima se vincula à educação².

4.1.1 Os argumentos da VPS RBC

No Brasil, os *Programas de Renda Mínima* (PRM) têm estado em pauta desde os anos 1990. O Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) é um de seus principais defensores, secundado por um grupo de economistas que consideram essa modalidade de política melhor dos que os programas de transferência de renda tradicionais. No Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991, o Senador Suplicy propunha a instituição de um programa de *Imposto de Renda Negativo* (IRN) para indivíduos maiores de 25 anos com renda abaixo da linha de pobreza³. Contudo, as primeiras propostas de renda mínima no Brasil remontam aos anos 1970 (SILVEIRA, 1974; BACHA e UNGER, 1978)⁴. Em 2004, outra variante do modelo PRM foi

² Na América Latina, Suplicy (op. cit.) cita os programas do Uruguai, Chile e Argentina, que complementam a renda dos trabalhadores do mercado formal, cujos filhos estejam frequentando a escola. Ele menciona, ainda, o *Programa de Subsídio Familiar da Venezuela*, criado em 1996, e os programas de *Renda Mínima de Inserção*, instituídos na Guiana Francesa, Guadalupe e Martinica, em 1988.

³ O PL n.º 80/1991 previa que o benefício financeiro correspondesse a 30% da diferença entre o rendimento do indivíduo e um patamar mínimo de renda definido por lei (cerca de R\$ 45 mil cruzeiros na época). O programa deveria ser implantado gradualmente (de 1995 a 2002) e começar pelos maiores de 60 anos. Previa-se, ainda, a desativação progressiva de “programas e entidades de política social compensatória”. Os críticos da proposta salientaram que iniciativas desse tipo poderiam minar a motivação para o trabalho, incentivar a ociosidade ou provocar a informalização das relações de emprego (RAMOS, 1998).

⁴ Suplicy (op. cit.) associa a iniciativa aos “movimentos de emancipação e defesa dos direitos de cidadania de todos que lutam pelo direito à vida”, como povos indígenas, negros e mulheres. Para ele, os precursores da ideia

transformada em lei, a *Renda Básica de Cidadania* (RBC), também a partir de um projeto de lei proposto, em 2001, pelo Senador Suplicy.⁵

As duas principais *variantes* do modelo PRM, o IRN e a RBC, concedem transferências monetárias a indivíduos a despeito de sua condição financeira ou inserção no mercado de trabalho, e sem restrição ao uso dos recursos⁶. As variantes divergem quanto ao nível de complementação de renda que evita o desincentivo ao trabalho. No caso do IRN, o complemento de renda é um percentual calculado com base no patamar de rendimentos necessário à subsistência. No caso da RBC, o benefício financeiro, de igual valor para todos, corresponde ao “montante suficiente para atender às despesas mínimas com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias.”⁷ Por isso, há autores que chamam o IRN de *renda mínima de incondicionalidade fraca*, e o RBC de *renda mínima de incondicionalidade forte* (LAVINAS E VARSANO, 1998).

A VPS RBC se vincula a um conjunto de *valores* associados à civilização ocidental moderna: a dignidade, liberdade, igualdade e fraternidade humanas. Tais valores se relacionam aos *direitos humanos*, aos *direitos de cidadania* e a prescrições de comportamento social baseadas na ética religiosa, principalmente a cristã. A garantia de renda suficiente para a sobrevivência digna seria um direito do cidadão e um dever do poder público e de cada “homem de bem”. Os ricos e poderosos não poderiam se omitir diante da fome, da pobreza e desigualdades sociais.

A justiça distributiva e a segurança material também são valores importantes para a VPS RBC. A materialização do primeiro valor dependeria da concessão de uma renda básica a todos. A concretização do segundo valor, a segurança material, exigiria o estabelecimento de um montante de renda suficiente para o atendimento das *necessidades básicas* dos cidadãos em determinado contexto econômico e social. Para a VPS RBC, não há incompatibilidade entre justiça distributiva, segurança material e liberdade individual: ao

teriam sido Josué de Castro, Celso Furtado, Antonio Maria da Silveira, Edmar Bacha, Roberto Mangabeira Unger, Luiz Guilherme Schymura e José Márcio Camargo.

⁵ Lei n.º 10.835, de 8 de janeiro de 2004 (Institui a *Renda Básica de Cidadania* e dá outras providências).

⁶ No caso do IRN, a ausência de restrição ao uso dos recursos se deve ao *princípio da soberania do consumidor*; e, no caso da RBC, se deve à noção de cidadão titular de direitos e dotado de autonomia no sentido de autodeterminação.

⁷ Art. 1º, parágrafo 2º, Lei n. 10.835/2004.

contrário, os dois primeiros valores são requisitos do último, pois a pobreza é considerada uma das formas de privação de liberdade (SEN, 2000).

A VPS RBC também valoriza a eficiência e a liberdade econômica, sem as quais o mercado não funcionaria adequadamente e o Estado não teria condições de redistribuir renda. A eficiência econômica e a justiça distributiva seriam compatíveis, pois a integração de todos os cidadãos ao mercado, via garantia de renda, permitiria a expansão do consumo, do investimento produtivo e da arrecadação do Estado. A justiça distributiva também não prejudicaria o objetivo do pleno emprego, dado que a RMC seria desenhada de forma a não ter impactos negativos sobre o mercado de trabalho. Além disso, a RMC aumentaria o poder de barganha dos trabalhadores, evitando, assim, a precarização das relações de trabalho.

Segundo a VPS RBC, deve-se buscar a resolução dos problemas econômicos por meio de políticas baseadas em outros valores além do interesse próprio: “valores éticos, valores cívicos, valores de identidade e de fé” (DAVIDSON e DAVIDSON, 1988). De acordo com Suplicy, “sozinho, o princípio do mercado leva ao envilecimento das relações humanas; por isso, ele deve ser matizado pelas leis da natureza, pelos enigmáticos significados de nossa existência, pela ética, pela felicidade, pelo relacionamento humano.” (op. cit., p. 25). Este “capitalismo ético”, com face solidária, teria como corolário o regime democrático, que permitiria a participação de todos os cidadãos na vida política da nação.

Outro aspecto importante é a *visão do trabalho* expressa por autores filiados à VPS RBC. Eles negam o suposto de que apenas a renda do trabalho permite uma vida digna. O *status* de cidadão confere ao indivíduo o direito de receber do Estado segurança material no nível considerado aceitável pela sociedade em uma dada conjuntura. Logo, para a VPS RBC, a distribuição da riqueza social não deve ser condicionada à inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, inclusive porque as pessoas podem não ter conseguido emprego por condições alheias à sua vontade⁸. Essa visão do trabalho se liga a uma visão da propriedade como construção coletiva à qual todos têm direito. Isso significa que a riqueza gerada pela propriedade deve ser empregada primordialmente para o bem coletivo. Na VPS RBC, a

⁸ Celso Furtado sustenta que o conceito de trabalho e o conceito de renda devem ser modificados, pois “todo homem tem direito a uma renda, a uma inserção social positiva, à solidariedade dos membros da sociedade.” (2000, p. 157)

noção de propriedade individual é limitada pela noção de função social da propriedade, proveniente da ética cristã e dos ideais do socialismo.

A visão de sociedade da VPS RBC é consistente com o conceito de *comunidade*, recorrentemente utilizado para enfatizar a interdependência entre os membros de um dado grupo, e o compromisso de todos com o bem-estar de cada um. O princípio da *solidariedade social* transformaria a provisão de segurança material em uma responsabilidade coletiva. Além disso, o bem-estar de todos seria um requisito para a “paz interna da sociedade”, o que atribuiria valor instrumental à garantia de renda a todos por meio do Estado.

Para a VPS RBC, os *problemas* mais prementes do Brasil são as desigualdades sociais e regionais de renda e riqueza, somadas à desigualdade racial e de gênero. A fome, a pobreza e a miséria/indigência seriam as consequências mais visíveis da desigualdade. Devido à ênfase na renda monetária, a VPS RBC emprega uma caracterização unidimensional da pobreza⁹, o que explica porque a linguagem dos *números* é bastante utilizada por essa vertente. As operações de *contagem* e *mensuração* são consideradas fundamentais para identificar, descrever e acompanhar a evolução da desigualdade e da pobreza. Os textos da VPS RBC utilizam extensivamente indicadores sociais e econômicos para demonstrar a objetividade do diagnóstico e das soluções que apresentam. Também se recorre às tradicionais *linhas de indigência e pobreza*, que estabelecem um patamar de renda que permite identificar o público-alvo das ações assistenciais do governo¹⁰.

A VPS RBC também se apoia na linguagem dos *símbolos*. Devido ao ecletismo de suas referências,¹¹ a vertente conta com um manancial quase inesgotável de *estórias*. Suplicy conta parábolas do Novo e do Antigo Testamento para salientar o valor da justiça distributiva e a idéia de que os bens materiais e espirituais pertencem a todos. Textos religiosos do Islamismo e do Budismo, como o Alcorão e os escritos do Dalai Lama, são citados para exemplificar visões espirituais do mundo que prescrevem padrões de comportamento social

⁹ Apesar disso, Suplicy (op. cit.) menciona definições multidimensionais de pobreza, como a *abordagem das necessidades materiais básicas* e a *abordagem das capacidades* de Sen (op. cit.).

¹⁰ A linha de indigência corresponde à renda que cobre os custos da cesta alimentar regional para consumo calórico individual mínimo. A linha de pobreza corresponde à renda que cobre os gastos com alimentação, além de um nível mínimo de gastos com vestuário, habitação e transportes.

¹¹ Suplicy situa a RBC em uma longa linhagem de idéias e eventos da civilização ocidental, e a associa aos “valores que inspiraram os grandes feitos da humanidade e as grandes transformações da história, da conquista da Terra Prometida pelos judeus até a Campanha Ética na Política de 1992, que culminou no *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992).” (op. cit., p. 25-26).

visando “disciplinar as relações humanas com temperança e sabedoria”. O autor recorre ainda a relatos biográficos, contando em detalhes sua trajetória pessoal, profissional e política.

Os textos da VPS RBC fazem amplo uso de *figuras de linguagem*, como *sinédoques* e *metáforas*. As sinédoques são exemplificadas por relatos de tragédias pessoais que mostram como “experiências de intolerância, pobreza e miséria” e a falta de “uma política econômica civilizada e justa” prejudica os indivíduos. Essas tragédias são exemplos do que pode acontecer a todos que se encontram em situação de privação e se veem desamparados pelo Estado (Suplicy, op. cit., p. 26-27). Por outro lado, a maioria das metáforas da VPS RBC diz respeito à pobreza, comparada à escravidão, ao voto censitário, a uma praga a ser erradicada e a um inimigo a ser combatido. Há ainda a “metáfora do amor e da prostituição” para contrastar relações humanas que seguem ou não o princípio do mercado¹².

Ainda no campo dos símbolos, os textos da VPS RBC realizam um *salto normativo* quando apresentam evidências de que as pessoas deixam de trabalhar quando recebem benefícios de valor mais alto. A prescrição implícita nesse caso é que a complementação de renda deve apenas garantir o bem-estar físico do indivíduo, permitindo a subsistência e a manutenção de sua capacidade de trabalho. No entanto, a VPS RBC também afirma que as transferências devem ser suficientes para despesas com alimentação, educação e saúde, consideradas necessidades básicas, o que evidencia a ambiguidade dos argumentos da vertente.

No tocante à linguagem das *causas*, nota-se que os textos VPS RBC não indicam claramente os responsáveis pelos problemas enfrentados pelos brasileiros. A pobreza e a desigualdade são apresentadas como fenômenos históricos que resultam de causas complexas, não podendo ser atribuídos às ações e decisões de nenhum ator em particular. Para Suplicy (op. cit.), esses problemas fazem parte de um sistema profundamente arraigado na nossa vida econômica, política, cultural e social. No entanto, a definição da pobreza e da desigualdade na dimensão da renda geralmente permite identificar de forma bastante clara os “lados” do conflito distributivo. No entanto, a VPS RBC não aborda o assunto por esse

¹² “Qual a diferença entre o amor e a prostituição? pergunta Davidson no início de seu livro. O amor é uma afeição viva por uma mulher, um filho, uma ideia; é um sentimento apaixonado, uma inclinação ditada pelas leis da natureza, ou por enigmáticos significados de nossa existência. O amor nos leva a considerar questões de ética, de felicidade, de um melhor relacionamento humano. A prostituição segue o princípio do mercado, do valor em moeda de um prazer, com o consequente envilecimento da relação humana. (DAVIDSON, G. e DAVIDSON, 1988, citado por Suplicy, op. cit., p. 24-25)

ângulo, o que indica a subutilização da linguagem dos *interesses* em seu estilo de argumentação.

Apesar não atribuir responsabilidades, a VPS RBC identifica as vítimas dos problemas econômicos e sociais brasileiros. A situação social e as experiências das camadas pobres da população são descritas com riqueza de detalhes. Contudo, a caracterização do “lado bom e fraco” não é acompanhada da caracterização do “lado mau e forte”. As camadas privilegiadas da população são mencionadas apenas quando se prescreve seu dever moral de ajudar aos pobres e combater a desigualdade econômica e social. Além, a VPS RBC praticamente não toca na questão da representação política.

A linguagem das *decisões* também aparece pouco na VPS RBC, o que é surpreendente em uma vertente que tem a Economia como principal referência. No entanto, o processo racional de tomada de decisões é mencionado pelo menos em duas ocasiões: quando se recorre ao *princípio da soberania do consumidor* para assegurar que a RBC conceda benefícios monetários sem restrições de uso, e quando se defende o estabelecimento da RBC em um patamar que preserve os incentivos positivos ao emprego. A VPS RBC também apresenta uma *escolha de Hobson* ao sugerir que há apenas duas alternativas para garantir o direito à existência: o modelo RBC ou intervenções propensas a desperdiçar recursos públicos e criar “armadilhas do desemprego”.

A RBC seria a melhor *solução* para a pobreza e a desigualdade de renda porque faria parte de um “pacote de política econômica civilizada”, entendida como “aquela que procura caminhos mais humanos, mais democráticos, para administrar os conflitos distributivos que ocorrem entre os membros de uma comunidade”. Além da renda mínima, outras iniciativas incluídas nesse pacote seriam: reforma agrária, orçamento participativo, microcrédito, cooperativismo, democratização das relações de produção e universalização dos direitos de educação, assistência à saúde, moradia e segurança alimentar (SUPLICY, op. cit., p. 24).

A RBC é apresentada como um complemento às políticas sociais universais¹³. Além disso, essa modalidade não se confundiria com políticas compensatórias por ser um instrumento

¹³ Para Celso Furtado (op. cit.), a RBC faria parte de um “sistema de solidariedade mais amplo”; para Maria da Conceição Tavares, o conceito de renda básica deve ser compatibilizado com os recursos existentes, e visto como um instrumento que complementa outras formas de erradicação da pobreza.

para transformar as condições de vida das pessoas “presas no círculo vicioso da pobreza, do crime, da violência e da opressão pela sociedade, o Estado e a falta de cidadania”. A implantação da RBC representaria “uma melhoria estrutural na organização do Estado e da sociedade”, uma iniciativa comparável à abolição da escravidão e à instituição do sufrágio universal (SUPLICY, op. cit., p. 151-156).

A VPS RBC atribui papel central à perspectiva dos *direitos*. A renda básica incondicional teria como fundamento o direito à existência e à vida, e o direito inalienável dos cidadãos de partilhar da riqueza da nação, não importando origem, raça, sexo, idade, condição civil ou socioeconômica. Ela também estaria referenciada na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1948. No Brasil, a fundamentação legal da RBC pode ser encontrada na Constituição de 1998, que, em seu artigo 3º, determina a “busca de uma sociedade justa e solidária e o imperativo de erradicar a pobreza, a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais”. O caminho natural para a afirmação dos direitos é o estabelecimento de *regras* formais. A VPS RBC atribui grande importância a essa estratégia, o que fica evidente na forma como se reconstitui a evolução da RBC no Brasil: uma retrospectiva de iniciativas legislativas e de atos normativos do Poder Executivo que culmina com a sanção presidencial à Lei n.º 10.835/2004, que institui a *Renda Básica de Cidadania*, a partir de 2005¹⁴. Assume-se que, a partir desse momento, a implantação da RBC seria apenas uma questão de tempo¹⁵.

A VPS RBC também recorre aos *fatos* para persuadir as mais variadas audiências, razão pela qual há muitos indicadores sociais e econômicos e sofisticadas simulações do impacto da RBC em seus textos¹⁶. No entanto, paradoxalmente, a vertente não atribui grande ênfase às *indução*s, mecanismo derivado do modelo do ator racional. Outro tipo de solução

¹⁴ Suplicy aponta as ideias de Marx, Sen e Rawls como as principais referências do Projeto de Lei de 2001, que propôs a criação da RBC. A contribuição de Marx teria sido a máxima “de cada um de acordo com sua capacidade, a cada um de acordo com suas necessidades” (*Crítica ao Programa de Gotha*, 1875). A *abordagem das capacidades* de Sen (op. cit.) também teria sido fundamental para a visão da pobreza como falta de liberdade econômica. Finalmente, o autor cita a *teoria da justiça* de Rawls (1971) como inspiração, principalmente no que se refere ao *princípio de igual liberdade*, ao *princípio da diferença* e ao *princípio da igualdade de oportunidades* e à noção de *bens primários* (SUPLICY, op. cit., p. 84).

¹⁵ Em seu artigo 1º, a lei define a RBC como “o direito de todos os brasileiros residentes no País e a estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário”. Esse direito será implantado gradualmente, cabendo ao Poder Executivo determinar os segmentos da população que se beneficiarão a cada nova etapa, dando prioridade aos mais necessitados, e estabelecer o valor do benefício, de acordo a *Lei de Responsabilidade Fiscal* (LRF) (Lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000).

¹⁶ Ver Urani (1998) e a *Cartilha da Renda Mínima de Cidadania* (1998).

subutilizada pela VPS RBC são os *poderes*. Os textos da vertente praticamente não abordam questões relacionadas a processos decisórios, o que sinaliza o entendimento de que mudanças nas estruturas de autoridade não seriam necessárias nem para a criação da RBC, nem para a eliminação da pobreza e da desigualdade. Ou seja: a manutenção do *status quo* não seria obstáculo para a garantia de renda incondicional a todos os brasileiros.

No que refere à *seleção de beneficiários*, a VPS RBC se pauta pelo *princípio dos grupos*, que, no caso de um benefício incondicional e universal, coincide com o universo de cidadãos necessitados, e pelo *critério da cidadania*, único recorte admissível no conjunto dos residentes do país. É importante notar, porém, que priorizar os mais pobres na concessão da RBC equivale a colocar o critério da necessidade em posição superior ao de cidadania. Finalmente, no que se refere aos *processos sociais de distribuição*, a VPS RBC tem clara preferência pelo *voto*, dada a convicção de que cabe às autoridades democraticamente constituídas a tarefa de distribuir os benefícios da participação na comunidade.

4.1.2 A VPS RBC e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

A VPS RBC se posiciona de maneira ambígua em relação aos PTRC. Por um lado, os textos da vertente não os diferenciam da RBC e de outras modalidades de transferência de renda, como visto no Capítulo 1. Por outro, os PTRC são apresentados como inferiores ao modelo RBC. As críticas da VPS RBC aos programas de renda condicionados são de caráter filosófico e pragmático. Do ponto de vista filosófico, sugere-se que esses programas condicionam o direito à vida a outros direitos, minimizam o lado da oferta dos serviços sociais, interferem nas decisões privadas das famílias pobres e tendem a estigmatizar seus beneficiários.

Do ponto de vista pragmático, ressaltam-se as dificuldades de verificação da situação financeira dos beneficiários, devido à variabilidade dos ganhos formais e informais das pessoas e ao problema inevitável das subdeclarações de renda. Além disso, a necessidade de criar pesadas estruturas administrativas para acompanhar as condicionalidades dos programas desviaria recursos escassos de atividades-fim para atividades-meio. Suplicy indaga ainda: “por que confiar nas declarações dos ricos no Imposto de Renda e não confiar nas declarações dos pobres que se inscrevem nos programas de renda mínima?” (op. cit., p. 150)

A renda básica incondicional teria a vantagem de não incentivar a subdeclaração de renda e as fraudes, já que os pagamentos não são interrompidos quando um beneficiário consegue um emprego que eleva a renda familiar *per capita* acima de determinado patamar. Mesmo assim, a renda incondicional premiaria o esforço do trabalho porque “quem trabalha ganha mais do que quem não trabalha”, o que evitaria que as pessoas caíssem na “armadilha do desemprego”. Logo, os RBC seriam muito melhores do que os outros tipos de transferência de renda; não obstante, esses programas são apresentados como predecessores da renda incondicional, não havendo diferenças qualitativas que impedissem sua progressiva transformação no modelo RBC, no Brasil e no resto do mundo¹⁷.

4. 2 A Visão de Proteção Social da Segurança Alimentar e Nutricional

A comunidade de pensamento que apoia a *Visão de Proteção Social da Segurança Alimentar e Nutricional* (VPS SAN) é formada por um grande número de atores, dentro e fora do Brasil, que compartilham a preocupação com a *Segurança Alimentar e Nutricional* (SAN) da população mundial¹⁸. Formulado na Europa no período pós-guerras, o conceito de SAN foi incorporado à agenda da *Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação* (FAO), e de outras organizações relacionadas às áreas de agricultura e abastecimento, nutrição e saúde pública. Desde os anos 1940, esse conceito sofreu modificações significativas, chegando à seguinte formulação no *Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar*, em 2001:

Segurança alimentar e nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem esse direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte

¹⁷ “Há a possibilidade de caminhar gradualmente dos diversos desenhos de programas de renda mínima e seguridade social, como os programas associados à educação e outras transferências vigentes no Brasil e em outros países, para a renda básica universal, de maneira a assegurar a todas as pessoas o direito inalienável de participar da riqueza da nação e ter o suficiente para suas necessidades vitais.” (SUPPLY, op. cit., p. 94)

¹⁸ Segundo GOMES Jr (2007, p. 48), a comunidade de pensamento da SAN corresponderia ao “segmento público responsável pelas questões do abastecimento e segurança alimentar, composto por um número reduzido de profissionais que vêm atuando no setor nas três últimas décadas”. Esses atores seriam participantes de um “mundo” que discute temas, como abastecimento e nutrição, e, mais recentemente, segurança alimentar. Na academia, membros dessa comunidade de pensamento geralmente estão presentes nos departamentos de Desenvolvimento Agrário, Economia Agrícola, Saúde Pública, Nutrição, Agronomia, Geografia, Serviço Social e Sociologia Rural, entre outros.

cumprindo suas atribuições específicas (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001, grifos nossos).

Os elementos fundamentais do conceito de SAN estão contidos nessa passagem: a concepção do *direito humano à alimentação*; o deslocamento do foco da produção para o acesso aos alimentos; os atributos da segurança alimentar (qualidade, quantidade e sustentabilidade); a responsabilidade do Estado pela garantia da SAN; o papel da sociedade civil; e o conceito de *soberania alimentar*, entendido como o respeito às decisões dos países sobre a produção e o consumo de alimentos.

Há pelo menos duas variantes da VPS SAN no Brasil. A primeira descende da *Ação da Cidadania contra a Fome e Miséria* e enfatiza a mobilização da cidadania e o protagonismo da sociedade civil¹⁹. A VPS SAN/SC tem sido expressa pelo *Conselho Nacional de Segurança Alimentar* (CONSEA), por exemplo. A segunda descende do *Projeto Fome Zero*, de 1991, que foi transformado no *Programa Fome Zero*, de 2003²⁰. Diversos atores têm defendido a VPS SAN/FZ. Em 2003, esse papel coube aos integrantes do *Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e do Combate à Fome* (MESA)²¹; a partir de 2004, com a criação do *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (MDS), a *Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional* (SESAN/MDS) assumiu o encargo. A variante VPS SAN/FZ será a principal referência para a análise dos argumentos da VPS SAN realizada nesta seção; a variante VPS SAN/SC será mencionada apenas como contraponto.

¹⁹ A *Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria*, movimento social iniciado em meados em 1992 pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho), partia do princípio de que a fome é uma questão de exclusão social e de privação dos direitos de cidadania (SOUZA, 1994). A Campanha da Fome enfatizava a dimensão ética dessa problemática, interpelando a sociedade brasileira a “recuperar o sentido da indignação diante da degradação humana”, cuja manifestação mais aguda seria a miséria. Com um discurso de apelo à solidariedade, à parceria entre sociedade e Estado e à descentralização, Betinho convocou a cidadania a se mobilizar para resolver um problema pelo qual todos seriam responsáveis.

²⁰ O Projeto Fome Zero propunha uma *Política Nacional de Segurança Alimentar* (PNSA) para o Brasil, cuja implementação seria coordenada por um *Conselho Nacional de Segurança Alimentar*, responsável pela articulação de ações dos três níveis de governo e da sociedade civil. A PNSA destacava a insegurança alimentar em detrimento dos “velhos” problemas da pobreza, fome e desnutrição, mazelas causadas por um padrão de crescimento econômico concentrador de renda e capital, e por uma política agrícola enviesada em favor da monocultura de exportação (GOMES Jr., 2007).

²¹ O conceito de SAN foi incorporado aos programas de governo do *Partido dos Trabalhadores* – PT nas campanhas presidenciais de 1994, 1998 e 2002. Logo após a oficialização do resultado das urnas, o futuro presidente apresentou o *Programa Fome Zero* (PFZ) como carro-chefe da estratégia social do novo governo e anunciou a criação do MESA.

4.2.1 Os argumentos da VPS SAN/FZ

Na variante VPS SAN/FZ, as ações de proteção social são pautadas pela segurança em sentido amplo; na variante VPS SAN/SC, a justiça distributiva/equidade é o *valor* colocado em primeiro plano. A solidariedade é mencionada de forma positiva nas duas variantes, mas mais enfatizada na VPS SAN/SC, provavelmente devido à importância atribuída à mobilização da sociedade civil. Ambas as variantes da VPS SAN relacionam tais valores ao conceito de cidadania e a regimes políticos democráticos.

A *visão do trabalho* da VPS SAN/FZ pode ser deduzida da ideia de que o objetivo final das intervenções governamentais é possibilitar a “emancipação social” dos beneficiários, ou seja, criar condições para que eles obtenham trabalho e renda de forma autônoma. O trabalho é considerado o meio de provisão de bem-estar mais consistente com o conceito de cidadania, porque reforça a autonomia individual. A mesma tese é defendida pela VPS SAN/SC, segundo a qual receber ajuda pública e viver de solidariedade por tempo indeterminado reduz a capacidade de inserção no mundo do trabalho e na sociedade.

A VPS SAN/FZ tem um viés favorável à sociedade civil, apesar disso não ficar tão explícito quanto na VPS SAN/SC. Parte-se do suposto de que a sociedade civil e o mercado devem interagir com o Estado para produzir resultados socialmente desejáveis. Deixado sozinho, o mercado não seria capaz de promover a harmonia entre a economia e sociedade, razão pela qual sua regulação pelo Estado é imprescindível. Por outro lado, o Estado deve apoiar as ações de solidariedade da “cidadania organizada”, pois Estado e sociedade civil seriam parceiros na proteção social: o governo tem papel indutor, mas a protagonista é a sociedade civil.

Para a VPS SAN/FZ, o principal *problema* a ser enfrentado pelo poder público e a sociedade é o modelo de desenvolvimento econômico concentrador de renda e trabalho, pois ele gera um círculo vicioso que produz exclusão, desigualdade, pobreza e *insegurança alimentar e nutricional* (INSAN). A pobreza é um problema estrutural que não pode ser resolvido por meio de ações com foco no indivíduo ou nas famílias. Sua causa imediata seria o baixo dinamismo das economias locais e regionais, que levaria à exclusão de um enorme contingente de pessoas da agricultura, provocando desemprego e migração para as grandes cidades.

A INSAN, foco do Fome Zero, resulta da falta de acesso das famílias a alimentos em quantidade, qualidade e regularidade suficiente e em condições dignas. O conceito de INSAN abrange “os que comem pouco por falta de renda, os que comem mal e os que comem demais”. Os conceitos de fome e de desnutrição estão contidos no conceito de INSAN. A fome é considerada “a dimensão extrema dos desequilíbrios estruturais do país” e efeito da “privação de cidadania”. Para acabar com a fome, seria preciso acabar com a INSAN, eliminando as causas da falta de acesso aos alimentos, a ausência ou escassez de renda e a indisponibilidade de alimentos adequados no entorno das famílias.

A VPS SAN/FZ emprega a *linguagem numérica* de definição de problemas com certa parcimônia. Os documentos produzidos pelo MESA geralmente começam com um diagnóstico baseado em dados sobre insegurança alimentar, fome e desnutrição, associados a indicadores socioeconômicos com foco na pobreza e no *desenvolvimento humano*. Além disso, tais documentos citam dados e metodologias de organismos internacionais, como a FAO, que buscam caracterizar e quantificar a insegurança alimentar e a fome no mundo.

No entanto, a linguagem dos *símbolos* parece mais importante para a VPS SAN/FZ do que a dos números, principalmente no que se refere às *figuras de linguagem* e, particularmente, às *metáforas*. Nos textos da vertente, a fome é comparada a “um garrote de muitas voltas” produzido por uma “usina de carências”, e a insegurança alimentar ao “laço mais asfixiante da fome”. Também são mencionadas expressões típicas da *Visão de Proteção Social vinculada ao paradigma de Desenvolvimento Humano* (VPS DH), como “círculo de ferro da pobreza” e “vazamento de renda”. Além disso, a visão da política social como “trampolim” para a cidadania remete à proposta de *manejo social do risco*²², também vinculada à VPS DH. Atuar apenas sobre a pobreza equivaleria a “enxugar o chão com a torneira aberta dos recursos públicos”; em vez disso, caberia implementar o Fome Zero para “dar a luz à sociedade civil”.

O foco da VPS SAN/FZ em problemas estruturais leva a vertente a privilegiar *estórias mecânicas*, isto é, a caracterizar os problemas como consequências de *causas* complexas e/ou históricas. Isso explica porque a linguagem das *decisões*, que remete a escolhas de atores individuais, quase não é empregada por essa variante. No entanto, os textos da VPS

²² De Holzmann e Jorgensen (2000), do Banco Mundial. A esse respeito, ver Capítulo 1.

SAN/FZ sugerem a existência de conflitos de *interesses* por trás dos problemas sociais do Brasil. No caso da INSAN, os “interesses ruins e fortes” da agricultura de exportação se oporiam aos “interesses bons e fracos” da agricultura familiar. Além disso, os “interesses ruins e fortes” das burocracias estatais, especialmente do poder público municipal, se oporiam aos “interesses bons e fracos” da sociedade civil organizada e das famílias necessitadas.

A VPS SAN/FZ apresenta o *Programa Fome Zero* (PFZ) como a *solução* para os problemas sociais do país. Como mencionado anteriormente, o *Projeto Fome Zero*, de 2001, é a principal referência do PFZ, o que explica porque esse programa foi apresentado como uma “política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil”²³. O PFZ inovaria ao combinar ações estruturais e emergenciais, levar em conta a dimensão territorial das ações, priorizar processos participativos de formulação de políticas e promover a emancipação social dos beneficiários (INSTITUTO DE CIDADANIA, op. cit.).

O MESA decidiu começar a implementação do PFZ/PSAN pelo *Programa Nacional de Acesso à Alimentação* (PNAA), ou *Cartão Alimentação*, que consistia em uma estratégia de indução da demanda por alimentos, em municípios de baixo desenvolvimento humano da região de semi-árido²⁴. O PNAA visava garantir a emancipação socioeconômica das famílias²⁵ e foi concebido como uma política “educativa, organizativa e emancipadora”²⁶. Contudo, o PNAA e o PFZ foram soterrados por uma avalanche de críticas e por problemas políticos e operacionais.

Após o lançamento do *Programa Bolsa Família* (PBF), em outubro de 2003, e da criação do MDS, em janeiro de 2004, houve mudanças no discurso da VPS SAN para fazer frente ao

²³ A solução seria conjugar *políticas estruturais, políticas específicas, políticas locais e políticas emergenciais* para fomentar a produção agroalimentar, a comercialização agrícola, a distribuição e o consumo de alimentos, além de realizar ações emergenciais de combate à fome (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001, p.84). Em resumo, o Projeto Fome Zero colocava a garantia da SAN como eixo estratégico de desenvolvimento econômico e social e condição para o exercício pleno da cidadania (GOMES Jr., 2007).

²⁴ O PNAA priorizava municípios com baixo IDH, no Semi-Árido e no Vale do Jequitinhonha e municípios em situação de calamidade pública. Os municípios-piloto foram Guaribas e Acauã (PI) e o público-alvo do PNAA era composto por acampamentos e assentamentos, aldeias indígenas, população dos lixões e comunidades quilombolas.

²⁵ “O principal componente do programa não é o benefício para compra de alimentos em si, que é emergencial, mas a participação, a organização dos grupos sociais excluídos e a conscientização das suas necessidades e das necessidades do município para desenvolver a economia local.” (MESA, 2003, p. 15)

²⁶ A dimensão educativa se relacionava à exigência de comprovação dos gastos com alimentos pelas famílias beneficiadas. A dimensão organizativa do PNAA correspondia aos *Comitês Gestores* (CG), instituições de finalidade pública, compostas majoritariamente por membros da sociedade civil eleitos pela comunidade, além de representantes do poder público estadual e municipal. A dimensão emancipadora do Cartão Alimentação dependia do acesso à educação para crianças e jovens e ações complementares para famílias beneficiárias.

“risco de diminuição da importância do PFZ no Governo Federal”²⁷. A partir de junho de 2005, o PFZ passou a ser definido como uma “estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada (DHAA), priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional, e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome” (GTFZ, 2005). Esse conceito oficializa as diferenças entre a PSAN e o FZ: enquanto a PSAN diz respeito a todos os brasileiros e abrange praticamente todos os setores do governo, o FZ prioriza a população com dificuldade de acesso a alimentos e restringe sua atuação à ampliação do acesso, ao fortalecimento da agricultura familiar, à promoção de processos de geração de renda e a ações de articulação e mobilização social²⁸.

No que se refere às modalidades de solução, as *induções* raramente são mencionadas pela VPS SAN/FZ, porque essa variante enfoca problemas e soluções estruturais. Contudo, o mecanismo de indução era empregado pelo PNAA para criar hábitos alimentares saudáveis nas famílias pobres e incentivá-las a participar mais da vida da comunidade. No que se refere aos *atos*, a VPS SAN/FZ emprega indicadores sociais e econômicos para elaborar seus diagnósticos, mas não se apoia apenas em *números* para persuadir as audiências da importância da segurança alimentar e nutricional. Recorre-se a argumentos nos quais a dimensão ética tem peso considerável, o que revela a influência do estilo discursivo da VPS SAN/SC sobre a VPS SAN/FZ.

Direitos e regras são certamente as modalidades de solução mais presentes nos textos da VPS SAN. O *Direito Humano à Alimentação Adequada* (DHAA) é apresentado como parte dos *Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (DESC) da Declaração Universal de Direitos Humanos. Além disso, os artigos da Constituição Federal de 1988 que tratam dos direitos sociais são recorrentemente citados para legitimar as demandas da VPS SAN/FZ. Por outro

²⁷ A estratégia traçada pela VPS SAN/FZ abrangia três frentes: apresentar o PFZ como “política pública”, para diferenciá-lo do PBF; enfatizar os outros eixos de atuação da PSAN, como o incentivo à agricultura familiar, a geração de emprego e renda e as ações de educação em SAN; e propor a criação de *Câmara Interministerial do Fome Zero*, que deu origem, em setembro do mesmo ano, ao *Grupo de Trabalho Fome Zero, da Câmara de Política Social* (GTFZ), sob a coordenação do MDS.

²⁸ Segundo Gomes Jr. (2007), o PFZ assumiu o significado restrito de buscar uma forma emergencial de retirar significativo contingente populacional da situação de fome. Em vez de se tornar uma política ampla para superação da fome e exclusão, o PFZ se tornou um instrumento para assegurar o cumprimento da promessa do Presidente Lula de que todos os brasileiros fariam “três refeições por dia”. Na prática, ainda de acordo com o autor, o PFZ se limitou a mobilizar a sociedade por meio da ética da responsabilidade pela miséria e de ações de distribuição de alimentos e renda para os mais pobres dentre os pobres.

lado, as regras são consideradas fundamentais pelas duas variantes da VPS SAN. Um exemplo é o empenho do CONSEA na proposição e aprovação da lei que cria o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)*²⁹.

As duas variantes da VPS SAN defendem mudanças no *processo decisório* e nas *estruturas de autoridade* para ampliar a participação e o controle social nas políticas públicas. A VPS SAN/FZ e a VPS SAN/SC atribuem papel central aos *Comitês Gestores* locais, considerados fundamentais para reverter a lógica de baixa tradição organizativa das cidades e propiciar o surgimento de novas lideranças comunitárias, tomando as comunidades protagonistas dos processos de emancipação social. A VPS SAN também tem forte viés municipalista, o que explica a presença de estórias a favor da descentralização em seus textos.

Cabem alguns comentários sobre os *princípios de seleção de beneficiários* da VPS SAN/FZ. Em 2003, quando o PFZ ainda era sinônimo de PSAN, o grupo formado por seus beneficiários abrangia o universo da população brasileira; contudo, após a reformulação do discurso sobre o programa, em 2004 e 2005, esse grupo passou a abranger apenas “os segmentos da população mais vulneráveis à fome”, o que significa que a *necessidade* substituiu a *cidadania* como *critério de seleção de beneficiários*. Quanto aos *processos sociais de distribuição*, no entanto, na VPS SAN/FZ, o *voto* continuou prevalecendo sobre modalidades baseadas na disputa individual (competição), ou em probabilidades estatísticas (loteria).

4.2.2 A VPS SAN/FZ e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

A posição da VPS SAN/FZ sobre os PTRC remonta ao *Projeto Fome Zero*, de 2001, que fazia duas recomendações sobre o tema: a articulação de políticas emergenciais, estruturais, específicas e locais, e a garantia de que as políticas emergenciais fossem “emancipadoras”. Afirmava-se que “se limitar a políticas compensatórias quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema” (INSTITUTO DE CIDADANIA, op. cit., p. 5; SILVA et al., 2004, p. 120). As “boas” políticas emergenciais

²⁹ A *Lei Orgânica do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)* (Lei no. 11.346, de 15 de setembro de 2006) cria o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)* com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

deveriam ser associadas a ações de incentivo à escolarização e à criação de conselhos com a participação dos beneficiários. Além disso, elas deveriam ter caráter educativo (no que se refere à alimentação e nutrição) e organizativo (no que refere à defesa de direitos).

Nenhum desses requisitos teria sido cumprido pelos programas de transferência de renda do governo FHC, caracterizados como iniciativas fragmentadas, descontínuas e assistencialistas. O *Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal* teria muitas falhas, além de ser um instrumento de formação de clientela política para o poder público municipal. Além disso, esses programas não propiciariam a emancipação dos beneficiários devido ao baixo valor dos benefícios, à ausência de acompanhamento das famílias e à insuficiência das contrapartidas exigidas. A vulnerabilidade e a pobreza se deveriam à falta de dinamismo da economia local. Por isso, não seria suficiente atrelar as transferências de renda à frequência escolar, pois o acesso de crianças e jovens à educação não geraria “dinâmicas emancipatórias nas localidades no curto prazo.” (MESA, 2003).

No governo Lula, o posicionamento da VPS SAN/FZ sobre os PTRC permaneceu praticamente o mesmo. Apesar de reconhecer a necessidade de políticas específicas de SAN para “evitar que a fome alimentasse o círculo vicioso da pobreza”, a VPS SAN/FZ não via com bons olhos o *Programa Bolsa Família* (PBF), cujo desenho teria se afastado do modelo do Cartão Alimentação. O novo programa não incluiu condicionalidades relativas à SAN (controle dos gastos em alimentação e ações educativas); alterou a composição e o papel dos *Comitês Gestores* do PFZ, e direcionou o foco do PBF para as famílias em vez das localidades³⁰.

Apesar desses reveses (e talvez exatamente por sua causa), a VPS SAN/FZ adotou um discurso conciliador após o lançamento do PBF. A racionalização da gestão das transferências federais de renda e a substituição das cestas básicas por recursos financeiros foram descritos como avanços. Por outro lado, buscou-se definir a relação entre o PBF e o Fome Zero em termos amigáveis, ainda que assimétricos. O PBF seria um “programa” para assegurar meios básicos para a sobrevivência das famílias, devendo exigir como

³⁰ Os *Comitês Gestores* foram transformados em *Instâncias de Controle Social* (ICS), depois de um processo de negociação que se estendeu até o início de 2005. Atores ligados à VPS SAN/FZ e à VPS SAN/SC se mobilizaram para preservar o que seria uma conquista do movimento de SAN: os cerca de 2.200 Comitês Gestores do Fome Zero, com maioria da sociedade civil e papel deliberativo. Contudo, a decisão final foi que as ICS do PBF teriam caráter intersetorial, composição paritária entre governo e sociedade civil, e papel consultivo e fiscalizador.

contrapartida que elas se alimentassem com qualidade; o Fome Zero seria uma “política pública” voltada para ações estruturantes de indução da demanda por alimentos e fortalecimento das economias locais, cabendo ao MESA o papel de executor desse “guarda-chuva articulador de ações sociais”.

4.3 A Visão de Proteção Social sob a Perspectiva dos Direitos Socioassistenciais

Desde a promulgação da “Constituição Cidadã”, em 1988, a *Visão de Proteção Social sob a Perspectiva dos Direitos Socioassistenciais* (VPS DSA) é uma das mais influentes no debate sobre políticas sociais no Brasil. Seus principais defensores são profissionais e entidades das áreas de assistência e serviço social, mas muitos outros atores se identificam com essa vertente, como acadêmicos, políticos e gestores públicos em todos os níveis de governo³¹. As variantes da VPS DSA se diferenciam de acordo com as afinidades políticas, a trajetória profissional e a identidade acadêmica de seus defensores. Este texto menciona apenas três: a variante vinculada ao *paradigma de desenvolvimento humano* (VPS DSA/DH), a variante que trata a assistência social como coadjuvante (VPS DSA/C) e a variante que trata a assistência como protagonista dos processos de emancipação social (VPS DSA/P)³². Apenas esta última será analisada sistematicamente nesta seção. A breve caracterização das outras duas variantes servirá apenas como contraponto e inspiração para trabalhos posteriores.

O discurso da VPS DSA/DH é híbrido, combinando elementos típicos da área de assistência social, como o foco na família, a ênfase nas etapas do ciclo de vida e o foco no território, com elementos da *Visão de Proteção Social associada ao Paradigma de Desenvolvimento Humano* (VPS DH)³³. Essa variante coloca a educação em primeiro plano e atribui à assistência social papel secundário. Sob esse prisma, o objetivo do gasto social seria

³¹ Alguns exemplos de instituições da comunidade de pensamento da VPS DSA seriam: o *Conselho Nacional de Assistência Social* (CNAS), os Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social, instâncias como o *Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social* (CONGEMAS), o *Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social* (FONSEAS) e entidades de classe de serviço social, além de associações governamentais e não-governamentais. Na área acadêmica, encontram-se representantes dessa vertente nos departamentos de Serviço Social e Sociologia, entre outros.

³² De acordo o art. 1º da *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é *política de Seguridade Social não contributiva*, que provê *mínimos sociais*, realizada através de um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas da população”. As funções da assistência social são: a *defesa dos direitos socioassistenciais*, a *vigilância social* e a *gestão da rede socioassistencial de serviços*.

³³ Ver Capítulo 3.

acumular *capital humano*, contribuindo, dessa forma, para o aumento dos ganhos de produtividade dos trabalhadores e do potencial de crescimento econômico do país³⁴.

A variante VPS DSA/C, que tem Demo (2001) como um de seus principais defensores, sustenta que as ações assistenciais podem ser obstáculos para a emancipação social dos cidadãos. Para ele, “a assistência social não promove a cidadania, cumpre a cidadania já existente”. Nesse sentido, ela seria um *efeito* e não uma *causa* da vigência dos direitos de cidadania. O autor considera a universalização da assistência um grave equívoco: em vez de favorecer os interesses dos mais pobres, essa medida cria uma legião de “cidadãos assistidos” que se contenta com “auxílios estatais residuais e intermitentes.”³⁵ Para Demo, a emancipação social só ocorre por meio da educação e de outras políticas sociais “com potencial para promover a redistribuição de renda e poder”, como as iniciativas voltadas para a infância³⁶.

4.3.1 Os argumentos da VPS DSA/P

Os principais *valores* que orientam a VPS DSA/P, variante hegemônica da VPS DSA, são a segurança e a justiça distributiva. A segurança é entendida em sentido amplo, abrangendo os aspectos físico, jurídico e material. Ela faz parte da pauta de direitos de cidadania, prerrogativas dos membros da coletividade e deveres do poder público. Em outras palavras, para a VPS DSA/P, a provisão de bem-estar a todos os cidadãos é responsabilidade primária do Estado, não podendo ser transferida ao mercado ou à família. A *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social*, de 2005 (NOB/SUAS 2005), define os diversos tipos de segurança que devem ser garantidos aos cidadãos: a *segurança de acolhida*; a *segurança social de renda*; a *segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social*, e a *segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais*.

Na VPS DSA/P, justiça distributiva não é sinônimo de igualdade de oportunidades. Acredita-se que o resultado do processo distributivo deve ser suficientemente justo, cabendo ao

³⁴ Essa variante da VPS DSA foi expressa por gestores da área de Assistência Social do Governo Fernando Henrique Cardoso.

³⁵ Para Demo, o caso dos programas *Seguro Desemprego* e *Bolsa Escola* no governo FHC exemplificam a aplicação do “teorema social liberal”, segundo o qual “os recursos investidos devem ser inversamente proporcionais ao tamanho da miséria” (op. cit., p. 52).

³⁶ No entanto, Demo (op. cit.) critica a “ideia neoliberal da educação como investimento”, que levaria a enfocar a eficiência em detrimento da qualidade dos sistemas educacionais, e a desconsiderar o papel político da educação na sociedade.

Estado garantir um dado nível de bem-estar a quem não consegue sustentar-se por seus próprios meios. A *Política Nacional de Assistência Social* (PNAS), de 2004³⁷, também se refere à eficiência, a eficácia e a efetividade como valores a serem perseguidos. Isso se deve a dois objetivos: distanciar a assistência social das práticas clientelistas que marcaram a atuação do Estado no setor, e viabilizar a assistência social em contextos de escassez de recursos fiscais. Finalmente, para a VPS DSA/P, a participação social também é um valor materializado pelos regimes democráticos.

A VPS DSA/P tem uma visão tradicional do *trabalho*: a principal forma de obtenção de bem-estar seria a atividade remunerada, de preferência no mercado formal. Porém, o Estado teria obrigação de prover bem-estar aos que não conseguem se inserir no mercado ou não recebem o suficiente para suas necessidades básicas³⁸. Nas sociedades capitalistas contemporâneas, não seriam poucos nessa situação, pois as transformações recentes na economia, no mundo do trabalho e na sociedade teriam criado um enorme contingente de pessoas excluídas ou vulneráveis à exclusão (Castel, 1995).

A *visão da sociedade* da VPS DSA/P decorre do significado atribuído à segurança e à justiça distributiva. Assume-se que o resultado do processo distributivo, via mercado, não deve ser aceito *à priori*, cabendo ao Estado modificá-lo para tornar a sociedade mais igualitária e justa. Isso significa que toda a sociedade deve financiar, por meio dos impostos, a provisão de bem-estar aos segmentos desprivilegiados e a realização de ações que os ajudem a sair dessa situação. O cultivo da *solidariedade social* se justificaria principalmente devido a imperativos éticos, mas também devido à necessidade de construir sociedades mais coesas e pacíficas.

Para a VPS DSA/P, toda a sociedade deve se envolver na resolução dos *problemas* sociais, sendo a exclusão social o principal. Trata-se de uma questão complexa que é, ao mesmo

³⁷ A *Política Nacional de Assistência Social* de 2004 (PNAS 2004) é regida por um conjunto de *princípios democráticos, diretrizes de organização e objetivos*. Os princípios se referem às necessidades sociais, à universalização dos direitos sociais e ao respeito à dignidade, autonomia e direitos dos cidadãos, bem como à forma de provimento dos serviços de assistência social. As diretrizes de organização são: descentralização político-administrativa, participação popular, responsabilidade do Estado e centralidade da família. Os objetivos da PNAS são: prover serviços e benefícios a todos que necessitarem, contribuir para a inclusão social dos usuários da assistência social e atuar com foco na família.

³⁸ Para a VPS DSA/C, o trabalho é a única atividade que gera emancipação social. Essa vertente critica a *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), de 1993, por ter “incorporado a tese da direita segundo a qual é possível vencer a pobreza com assistência”. Isso significa que, para a VPS DSA/C, o único meio legítimo de obtenção de bem-estar é o trabalho (DEMO, op. cit.).

tempo, causa e consequência de outros problemas. A exclusão social resulta do desemprego e/ou do emprego informal e precário, que levam à deterioração das condições de vida dos cidadãos e à fragilização de seus vínculos sociais e familiares, podendo gerar violência dentro e fora do grupo familiar (PNAS 2004)³⁹.

Além disso, a exclusão social desencadeia uma série de eventos adversos que colocam as pessoas em situações de risco e vulnerabilidade. De acordo com a PNAS 2004, as situações de risco pessoal ou social decorrem de ameaças às quais determinados grupos estão mais sujeitos⁴⁰. A vulnerabilidade social seria um tipo de situação de risco associada às etapas do ciclo de vida e a privações relacionadas a processos econômicos e sociais. A insuficiência de renda e/ou a falta de acesso a serviços públicos, em caráter permanente ou eventual, podem tornar pessoas, famílias ou comunidades vulneráveis à exclusão social.

Para a VPS DSA/P, a pobreza é consequência da privação de diversos tipos de direitos e garantias, como, por exemplo, a segurança social de renda, mencionada na NOB 2005. Apesar de reconhecer a gravidade de problemas como a fome e a pobreza, a VPS DSA/P sustenta que as ações de proteção social devem ter a exclusão social como foco, pois seria ela a causa de todas essas mazelas. Além disso, as *Políticas de Combate à Pobreza* (PCP) também são mal vistas pela vertente, devido à sua associação com práticas assistencialistas, de um lado, e a agenda reformista neoliberal, de outro.

A VPS DSA/P utiliza a linguagem dos *números* para definir os problemas sociais. O diagnóstico que fundamenta a PNAS 2004 é baseado em dados e indicadores demográficos e socioeconômicos. O mesmo documento procura caracterizar segmentos específicos da população em um dado território, inclusive no nível intraurbano⁴¹. Outro indício da importância dos números na VPS DSA é o conceito de *Vigilância Socioassistencial*, uma das funções da assistência social e uma das diretrizes de organização do *Sistema Único de Assistência Social* (SUAS) (MDS, 2004; MDS, 2005). A informação, o monitoramento e a

³⁹ Sposati (2004a) define a exclusão social como a “apartação social histórica” que resulta de relações sociais fundadas na desigualdade e na concentração de riqueza e poder.

⁴⁰ Como abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil, entre outras. (MDS, 2005)

⁴¹ Sposati (op. cit.) não recomenda a caracterização da pobreza a partir de dados agregados e médias estatísticas, dada a heterogeneidade das condições de vida nos territórios e a inadequação desse tipo de dado para capturar situações informais. Para a autora, “a pobreza tem rosto, gênero e território”, especificidades que devem ser levadas em conta no desenho das intervenções públicas.

avaliação são considerados ferramentas estratégicas para o conhecimento e a gestão dos problemas sociais.

No que se refere à linguagem dos *símbolos*, a VPS DSA/P recorre a *estórias de obstáculos ao progresso* para descrever a trajetória da assistência social no país após a promulgação da Constituição Federal de 1988. As *estórias de conspiração* também estão representadas em relatos que atribuem aos “governos neoliberais” dos presidentes Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a intenção de impedir a concretização dos avanços prenunciados no texto constitucional. As *figuras de linguagem*, e, em particular, as metáforas, estão presentes no jargão da VPS DSA/P. A exclusão social é comparada ao *apartheid* racial sul-africano, e os problemas sociais são associados a uma dívida do país com as classes desfavorecidas. Nos textos dessa vertente, as *causas* desses problemas são apresentadas como mecânicas ou intencionais. No primeiro caso, elas correspondem ao modelo de desenvolvimento econômico e ao modo de organização social do Brasil; no segundo, ao comportamento predatório de elites sociais, políticas e econômicas.

A VPS DSA/P destaca a linguagem dos *interesses*, principalmente nos textos que narram os eventos que precederam a promulgação da Constituição Federal de 1988. A inclusão do conceito de *seguridade social* na Carta Magna, que situa a assistência social na esfera dos direitos, teria sido obra das forças progressistas que defendiam a redemocratização e o resgate da dívida social do país. Os partidos de esquerda, os movimentos sociais e o novo sindicalismo são identificados como “interesses bons e fracos”, ao passo que os partidos de direita e de centro e os organismos internacionais são identificados como “interesses ruins e fortes”. Os primeiros lutavam pela ampliação dos direitos de cidadania, ao passo que os outros pregavam a restrição desses direitos no contexto da ideologia econômica e política neoliberal. Ou seja: a defesa dos interesses difusos dos pobres se contrapunha à defesa dos direitos concentrados de países, corporações e grupos privilegiados.

A linguagem de definição de problemas que a VPS DSA menos utiliza é a das *decisões*. Isso decorre, em grande medida, da crença de que os problemas sociais têm caráter estrutural, o que significa que não podem ser solucionados por meio de medidas isoladas e voluntaristas, mas requerem *soluções* sistêmicas, ou seja, ações articuladas na esfera econômica, política

e social. Nesse sentido, a política social precisa ser associada a políticas econômicas e formas de sociabilidade que quebrem o ciclo de exclusão social.

Para a VPS DSA/P⁴², a estruturação do *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*, nos termos definidos pela LOAS/1993, a PNAS 2004 e a NOB/2005, é parte importante da *solução* para a vulnerabilidade, os riscos e a exclusão social dos brasileiros:

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional da rede de serviços socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados e Municípios. (MDS, 2004, grifos nossos).

O SUAS define a proteção social como “o conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.” As ações e serviços de proteção social devem ser orientadas pelos princípios da matricialidade sócio-familiar, territorialização, proteção pró-ativa, integração à seguridade social e integração às políticas sociais e econômicas (MDS, 2005).

A família ocupa o centro da estratégia de proteção social da VPS DSA/P. Ela é considerada um núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, no qual os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero. Cabe ao Estado garantir o *direito à convivência familiar* e apoiar a família no papel de sustento, guarda e educação de suas crianças e adolescentes e de proteção de seus idosos e portadores de deficiência. A VPS DSA/P considera que o fortalecimento da família não exime o poder público de suas responsabilidades de proteção social.

A rede socioassistencial do SUAS oferece duas modalidades de proteção social: a *proteção social básica* e a *proteção social especial*. A primeira busca prevenir as situações de risco

⁴² Contudo, há autores da VPS DSA/P que propõem soluções radicais, mais voltadas para a exclusão social do que para a vulnerabilidade e os riscos. Sposati (2004a) defende a “expansão do contrato social entre sociedade, mercado e Estado por meio da universalização dos direitos sociais e alteração do padrão de civilidade vigente”.

que ameaçam os segmentos mais vulneráveis da população; a segunda busca atenuar os efeitos dessas situações em indivíduos e grupos específicos⁴³. As duas modalidades oferecem um conjunto de *serviços, programas, projetos, benefícios e transferências*, cujas diferenças cabe salientar. Os *serviços* são atividades continuadas que visam atender às necessidades básicas da população; os *programas* são ações complementares aos benefícios e serviços assistenciais, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos; os *projetos* são iniciativas voltadas para grupos populacionais específicos, e os *benefícios* são repasses financeiros diretos aos beneficiários, em caráter permanente ou eventual. Todos esses tipos de prestação são citados pela LOAS/1993, com exceção das *transferências de renda*, cujo lugar na rede socioassistencial do SUAS só foi definido na PNAS 2004.

A VPS DSA/P não recomenda soluções baseadas em *indução*s, pois seus representantes acreditam que os problemas sociais têm caráter estrutural e não individual, e porque eles associam as induções à ideologia econômica e política neoliberal. Contudo, os textos da vertente apostam no poder dos *fatos*, pois tentam persuadir suas audiências com argumentos baseados na linguagem dos *números* (indicadores demográficos, sociais e econômicos) ou em construções normativas sobre a “boa sociedade” e as “boas políticas”.

Direitos, regras e poderes, nessa ordem, são as principais modalidades de solução para a VPS DSA/P. Os *direitos socioassistenciais* atribuem caráter público aos problemas sociais, o que significa que a provisão de bem-estar deixa de ser vista como responsabilidade exclusiva dos indivíduos e de suas famílias. Além disso, a VPS DSA/P defende uma concepção substantiva do direito, segundo a qual eles não se restringem àqueles que o Estado já reconhece. Por isso, a tipologia de direitos socioassistenciais é extensa e está em permanente expansão. Ela abrange o *direito ao atendimento digno, ao tempo, à informação, ao protagonismo, à manifestação dos interesses, à oferta qualificada de serviços e à convivência familiar e comunitária*, entre outros.

⁴³ A *Proteção básica* “visa prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e se destina à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social”. A *Proteção especial* “visa prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras, e se destina aos grupos em situações de risco ou violação de direitos.” (MDS, 2005).

A estratégia para garantir esses direitos é a proposição de *regras* formais que obriguem o poder público a cumprir seus deveres a despeito do governo da ocasião. A importância atribuída pela VPS DSA/P às normas é evidente. A Constituição Federal de 1988 é vista como um marco na história da assistência social no Brasil, assim como a regulamentação dos preceitos constitucionais por meio da LOAS/1993, da PNAS/2004 e da NOB/2005. A questão dos *poderes* também é fundamental para a VPS DSA, que atribui parte das mazelas históricas da assistência social à concentração do poder decisório no nível federal, o que explica a postura favorável da vertente em relação à descentralização político-administrativa entre níveis de governo⁴⁴. Além disso, advoga-se maior participação da sociedade civil no processo decisório, principalmente por meio de instâncias de controle social de composição paritária e caráter deliberativo.

O *princípio de seleção de beneficiários* da VPS DSA/P diz respeito aos *grupos*. Afirmar-se que a assistência social se destina a “todos os que dela necessitem⁴⁵.” Essa formulação sugere que se trata de uma prestação cujo critério é a situação de *necessidade*, o que restringe seu caráter universal. Seria melhor dizer que a assistência social se destina “a todos os cidadãos que dela necessitem ou venham a necessitar”, formulação que, no limite, abrange todos os cidadãos. Tais ambiguidades refletem o dilema da assistência social no Brasil (e no resto do mundo): conciliar o ideal e o possível. Dadas as resistências políticas e as restrições orçamentárias, passa-se a priorizar “os mais necessitados entre os necessitados”. Ainda assim, o *voto* é o *processo social de distribuição* preferido pela VPS DSA/P, que atribui ao poder público o encargo de prover bem-estar a todos os cidadãos necessitados.

4.3.2 A VPS DSA e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

Durante o governo FHC, a maioria dos especialistas da área de assistência e serviço social eram francamente contrários aos PTRC, pois os associavam às reformas neoliberais dos

⁴⁴ Espera-se que o SUAS estabeleça um padrão cooperativo de relação entre os entes federados, por meio do aprimoramento de instrumentos legais e institucionais e do respeito ao *princípio de subsidiariedade*, segundo o qual instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido por instâncias federativas locais (MDS, 2005).

⁴⁵ “Os usuários da assistência social são cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.” (MDS, 2004, p. 18).

anos 1980 e 1990⁴⁶. A partir de 2003, com a criação do *Programa Bolsa Família* (PBF), no primeiro ano de mandato de um presidente “de esquerda”, ficou claro que os PTRC não eram exclusividade de governos de centro-direita e inclinação neoliberal. Por outro lado, a criação da *Secretaria Nacional de Renda de Cidadania* (SENARC) no âmbito do *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (MDS), em 2004, colocou os PTRC em pé de igualdade com as políticas de segurança alimentar e nutricional e assistência social.

Essas mudanças institucionais e políticas motivaram uma reformulação do discurso governamental: passou-se a falar em uma *Política Nacional de Desenvolvimento Social* (PNDS) com três frentes de atuação: a defesa do direito à renda de cidadania, a segurança alimentar e a assistência social. Haveria uma articulação natural entre políticas voltadas para um problema comum, o enfrentamento da pobreza e da fome⁴⁷. Na prática, os representantes da VPS DSA tiveram que rever sua posição sobre os PTRC, ou melhor, cada variante da vertente passou a defender um ponto de vista distinto sobre esse modelo de intervenção.

O PNAS 2004 defendia “a integração do SUAS com a *Política de Segurança Alimentar* e a *Política de Transferência de Renda*, constituindo-se, então, uma *Política de Proteção Social* no Brasil, de forma integrada, a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade”. Nesse documento, as transferências de renda são apresentadas como parte da rede de serviços socioassistenciais do SUAS. No entanto, as reservas em relação aos PTRC aparecem de forma sutil nesse mesmo texto:

As transferências de renda são definidas como programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social. Devem criar possibilidades para emancipação, o exercício de autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local. (MDS, 2004, grifos nossos).

⁴⁶ Segundo Stein (2005), as “metamorfoses da proteção social” e a retração do papel do Estado na garantia dos direitos sociais seriam responsáveis pela ascensão dos PTRC no contexto das políticas de combate à pobreza na Europa e na América Latina. Nos países latino-americanos, os PTRC pretendem substituir as políticas sociais universais e satisfazer apenas às “necessidades de sobrevivência” dos indivíduos. As políticas de assistência social da região estariam se “descolando da concepção de direito” por influência dos organismos internacionais.

⁴⁷ Essa posição é defendida pelo titular do MDS, Ministro Patrus Ananias. No entanto, o governo Lula não tem uma política integrada de desenvolvimento social, apesar da criação do MDS, em 2004.

A classificação dos PTRC como “programas”⁴⁸ mostra que eles são vistos pela VPS DSA/P como ações complementares e temporárias que não substituem os serviços e benefícios socioassistenciais definidos pela LOAS/1993. Além disso, os PTRC teriam alcance restrito, atuando apenas sobre formas de privação de direitos relacionadas à escassez de renda. Paradoxalmente, exige-se que iniciativas limitadas por definição capacitem os beneficiários a sair da pobreza e promovam a melhoria das condições de vida nos territórios. Há ainda os que classificam os PTRC como *projetos*, nos termos da LOAS/1993, pois eles consistiriam em investimentos pontuais para melhoria das condições de vida de grupos populacionais em situação de pobreza⁴⁹. Sob esse prisma, os PTRC não seriam propriamente “programas” e muito menos “políticas públicas”, seriam ações assistenciais pontuais.

Sposati (2004a) expressa uma visão ainda mais negativa dos PTRC, pois os define como propostas de economistas neoliberais e monetaristas que se situam fora do campo dos direitos sociais e se caracterizam pela alta seletividade, pelo uso da tecnologia da informação e pelo foco na noção de soberania do consumidor⁵⁰. Esses programas teriam como finalidade recuperar a capacidade de consumo das famílias “indigentes”, com as quais o Estado se relacionaria de forma “asséptica” buscando transformá-las em “usuárias das políticas sociais segmentadas”. Em resumo, os PTRC representariam o modelo economicista neoliberal que restringe o social ao monetário, não altera o padrão de relações sociais nem expande a cidadania e a democracia⁵¹.

⁴⁸ O artigo 24 da LOAS/1993 define “programas”, como “ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas”.

⁴⁹ Os “projetos” são definidos nos artigos 25 e 26 da LOAS/1993 como “investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas para garantir capacidade produtiva e de gestão para melhoria de condições de subsistência e padrão de vida, meio ambiente e organização social”.

⁵⁰ Sposati (2004a) critica a ideia de *seletividade* presente nas políticas focalizadas na pobreza, que equivaleriam a uma “inversão do conceito de cidadania com base na condição de necessitado e não na condição de cidadão”. No entanto, a autora admite a ideia de *progressividade*, ao afirmar que “a focalização pode ser regra de prioridade, mas não de exclusão”. A “focalização universal” ou “universalização focalizada” seria, inclusive, uma estratégia pró-equidade, pois garantiria acesso preferencial às políticas públicas aos segmentos da população sem renda para obter esses bens e serviços no mercado.

⁵¹ O problema, segundo Sposati (op. cit.), é que “os indigentes precisam de tudo”, não apenas de ajuda financeira. Além disso, eles precisariam de coisas que nem sempre estão disponíveis nos territórios onde vivem, como “acessos sociais, acessos urbanos, ofertas intersetoriais, ofertas de emprego, saúde, apoios familiares, transporte, endereço fixo etc.”. Para ela, “a miserabilidade produzida pela exclusão social não se resolve com o parco e transitório dinheiro no bolso”. Haveria necessidade de “políticas de desenvolvimento humano e desenvolvimento social além das transferências de renda, que não aprofundam automaticamente resultados e aquisições sociais para o cidadão e sua família”. Logo, para a autora, os PTRC podem ser a “porta de entrada” para a rede de serviços socioassistenciais, mas certamente não são a “porta de saída” da pobreza.

Porém, na VPS DSA/P, há autores com opinião bem mais favorável sobre os PTRC, principalmente aqueles que os veem como uma espécie de precursores da *renda básica de cidadania*, que seria o ideal:

No que diz respeito ao eixo assistencial do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), onde situamos os Programas de Transferência de Renda (PTR), aqui entendidos como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais para permitir o rompimento do círculo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza. (SILVA e SILVA et al., 2004, p. 19, grifos nossos)

Para a VPS DSA/P, a unificação das transferências federais de renda no PBF foi uma medida importante, porque aumentou o impacto do programa na vida das famílias e em suas chances de inclusão futura, além de desencadear um processo de aprendizagem institucional. No entanto, esse tipo de programa teria limites muito claros, como o baixo valor monetário dos benefícios, os critérios estritos de elegibilidade, o tempo de implementação curto para surtir os impactos pretendidos, os problemas de oferta de serviços sociais básicos e a pulverização de iniciativas similares nos três níveis de governo (SILVA e SILVA et al., op. cit.). Por isso, os autores defendem a implantação de uma *Política Nacional de Transferência de Renda* (PNTR), que se caracterizaria pela articulação de iniciativas e recursos dos três níveis de governo, sem prejuízo das especificidades regionais e locais⁵². Essa proposta significa uma mudança radical no *status* dos PTRC na VPS DSA/P: eles deixariam de ser “programas” ou “projetos” e passam a ser vistos como “políticas públicas”, o que os colocaria no mesmo nível das políticas de seguridade social da Constituição de 1988.

Apesar de seu vínculo com a área de assistência social, os autores que defendem esse ponto de vista se inclinam claramente para a *Visão de Proteção Social associada à Renda Básica de Cidadania* (VPS RBC). Com o intuito de preparar a transição para a RBC, eles apostam na superação do viés liberal e compensatório e no fortalecimento do viés distributivista dos programas de transferência de renda. A estratégia seria pegar carona no

⁵² Haveria um cadastro de beneficiários e um cartão magnético para pagamento dos benefícios, cujo valor monetário deveria ser suficiente para gerar impactos reais nas condições de vida das famílias. As condicionalidades “que favorecem a autonomização das famílias” seriam mantidas, em um contexto de expansão e democratização dos serviços sociais básicos. Haveria ainda formas efetivas de participação e controle social e de integração da PNTR com a política econômica (SILVA e SILVA et al., 2004).

sucesso dos PTRC, modelo de políticas sociais que se consolidou após o desmonte do *Estado de Bem Estar Keynesiano* e a erosão das bases da sociedade salarial.

A variante VPS DSA/DH vê com bons olhos os *Programas de Garantia de Renda Mínima vinculados à Educação* (PGRME), do tipo “Bolsa Escola”, e os *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC), que seriam “alternativas bem sucedidas de política de assistência social”. Engel (2006) classifica os programas de transferência de renda em uma escala ascendente: programas que impõem condicionalidades em educação seriam a “segunda geração” das transferências de renda; programas que fazem acompanhamento das famílias seriam a “terceira geração”, e programas que promovem a inserção econômica das famílias seriam a “quarta geração” das transferências de renda. Demo (op. cit.) também expressa uma visão positiva de programas como o Bolsa Escola, que “conjuga a assistência a outros esforços orquestrados e estratégicos”.

4.4 A Visão de Proteção Social do Gasto Social

A *Visão de Proteção Social do Gasto Social* (VPS GS) discute a proteção social sob a perspectiva do gasto público e da relação deste com o crescimento econômico. Logo, para essa vertente, o debate sobre os modelos de proteção social parte da seguinte pergunta: que percentual do orçamento público é possível e desejável destinar às ações de proteção social? A VPS GS é defendida por uma *comunidade de pensamento* bastante eclética, que abriga economistas, historiadores econômicos, jornalistas e gestores públicos. As variantes dessa vertente se associam a duas escolas econômicas: o *monetarismo* (VPS GS/M) e o *desenvolvimentismo* (VPS GS/D)⁵³.

Para a VPS GS/M, o gasto social federal é uma das principais causas da desigualdade e da pobreza. Para a VPS GS/D, o gasto social é um “investimento” que ameniza os efeitos deletérios da concentração de renda e riqueza, cujas causas seriam estruturais. Por trás dessas perspectivas antitéticas sobre o gasto social federal há divergências de valores, diferentes visões da sociedade, e percepções distintas do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social. Os diagnósticos e soluções apresentados pelas

⁵³ Os termos “monetarismo” e “desenvolvimentismo” são empregados pelo senso comum para sintetizar posições opostas sobre estratégias de desenvolvimento econômico. O uso dessa dicotomia é apenas um recurso analítico, pois se reconhece as variações internas a essas correntes.

variantes da VPS GS são bastante diferentes, mas elas empregam formas semelhantes de argumentação, travando uma verdadeira guerra de números e evidências empíricas. Como se verá, as variantes da VPS GS combatem com as mesmas armas.

Dois documentos da *Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF)* sistematizam os argumentos da VPS GS/M sobre o gasto social do governo federal (MF, 2003; MF, 2005). Segundo a SPE, a finalidade desses documentos era “contribuir para o debate sobre orçamento e prioridades da ação governamental como estratégia para viabilização política das reformas no gasto social”⁵⁴. As teses centrais do documento de 2003 são as seguintes: o governo federal gasta muito e mal com a área social; o gasto social tem aumentado ano a ano; e o gasto social beneficia principalmente os segmentos mais ricos da população. O documento de 2005 defende as mesmas teses com metodologias quantitativas mais sofisticadas⁵⁵ e com novos critérios de classificação do gasto social⁵⁶. Além disso, ele acrescenta uma nova ideia: a necessidade de encontrar “espaço fiscal” para investir em “políticas sociais eficientes de redução da pobreza e da desigualdade”. A próxima seção busca aprofundar a análise desses argumentos.

4.4.1 Os argumentos da VPS GS/M

Os valores mais presentes nos argumentos da VPS GS/M são a eficiência econômica e a eficácia alocativa, atributos do bom uso dos recursos públicos pelos entes governamentais. Apesar de não ser explicitamente mencionada, a liberdade também ocupa lugar de destaque nessa variante, como requisito para as transações dos indivíduos no mercado. Para a VPS GS/M e a VPS GS/D, a justiça distributiva ou equidade é sinônimo de igualdade de

⁵⁴ De acordo com esses documentos, a estabilização monetária conferiu transparência e significado aos orçamentos públicos, que agora podem ser controlados pela sociedade. Além disso, a visibilidade das contas do governo teria capacitado a população para “demandar democraticamente políticas mais efetivas e programas sociais que verdadeiramente expressem as prioridades eleitas pela sociedade”. Esse seria o objetivo da descrição detalhada e transparente do gasto social do governo central e da sua comparação com o gasto de outros países. (MF, 2003; MF 2005).

⁵⁵ O documento de 2005 emprega “metodologias de ponta”, como os “modelos de microssimulação de políticas públicas”, e introduz três novos indicadores para estimar o impacto das transferências monetárias no padrão de vida da população mais pobre: *eficiência vertical (EV)*, *eficiência de redução da pobreza (ERP)* e *eficiência na redução da insuficiência de renda (ERIR)*.

⁵⁶ As diferenças do documento de 2005 em relação ao de 2003 dizem respeito à classificação do gasto social e à inclusão de outros níveis de governo no cômputo do gasto social (o que reforçou as conclusões do documento anterior). Também se deu mais destaque à inclusão de gastos contributivos no cômputo do gasto social e se classificou de forma mais detalhada o gasto social (gastos diretos, renúncias tributárias, empréstimos, subsídios implícitos e ajuste patrimonial). Finalmente, o documento de 2005 enfatiza mais o *trade-off* entre gasto previdenciário e gasto assistencial e despesas com saúde, educação e habitação (MF, 2005, p. 8).

oportunidades. Contudo, a variante desenvolvimentista considera a justiça distributiva tão importante quanto a eficiência econômica.

As duas variantes da VPS GS têm uma visão convencional do *trabalho* e uma *visão de sociedade* segundo a qual a provisão de bem-estar é responsabilidade dos indivíduos e das famílias, devendo ser buscada via inserção no mercado de trabalho. A preocupação com a desigualdade de renda e a pobreza não significam que essa vertente defenda ideais igualitários ou critique o *status quo*. Ambos os problemas são vistos sob a ótica da eficiência econômica, como resultados indesejáveis de *falhas de mercado* que devem ser mantidos sob controle para não comprometer o dinamismo da economia. Em outras palavras, trata-se de problemas que devem ser reduzidos marginalmente.

Para VPS GS/M, cabe ao Estado garantir a estabilidade e o crescimento da economia, promover a eficiência na alocação de recursos e promover a equidade na distribuição de *bens meritórios*⁵⁷. O gasto público social seria um dos principais instrumentos estatais de redistribuição de renda, mas esses efeitos seriam função da magnitude, do grau de focalização e da distribuição do gasto entre estratos populacionais (MF, 2003; MF, 2005). Em outros termos, o gasto social deve financiar uma *rede de proteção social* para os estratos populacionais em situação de vulnerabilidade e risco. E, dada a escassez de recursos orçamentários, para ampliar os recursos destinados aos mais pobres seria preciso realizar reformas estruturais no gasto social federal. Para a VPS GS/D, o Estado deve atuar fortemente para reduzir a desigualdade de renda e riqueza produzida pelo mercado, não apenas por meio dos gastos sociais, mas também do sistema tributário (NASSIF, 2005; NASSIF 2005a).

As variantes da VPS GS divergem quanto ao diagnóstico dos *problemas* a serem solucionados. Para a VPS GS/M, o gasto social federal é o problema. Para a VPS GS/D, o gasto social federal faz parte da solução; o contexto macroeconômico e o sistema tributário são os problemas. Na verdade, as divergências entre essas variantes começam com a própria definição do gasto social federal. A VPS GS/M emprega o conceito de “gasto social

⁵⁷ Bens meritórios são bens que, embora possam ser explorados pelo setor privado, podem e devem ser produzidos pelo setor público, para evitar que a população de baixa renda seja excluída do seu consumo. Como os bens públicos, os bens meritórios são financiados via tributação. A definição de bens meritórios está associada a valores históricos, culturais e políticos partilhados por determinado grupo social.

bruto”⁵⁸, criticado pela VPS GS/D por não separar gastos contributivos e não contributivos, desconsiderar as despesas financeiras da União e restringir a análise ao nível federal.

A VPS GS/M defende as seguintes teses sobre o gasto social federal: a) o gasto social é excessivamente elevado, “correspondendo a cerca de 2/3 das receitas líquidas não financeiras do governo federal”; b) o aumento dos gastos sociais é pouco eficaz na redução da desigualdade de renda, devido ao montante destinado a despesas previdenciárias de caráter regressivo; c) o aumento das despesas com a dívida social é uma “bomba-relógio”, devido à cobertura crescente da população e à indexação dos gastos assistenciais ao salário mínimo; d) o aumento de gastos assistenciais se faz em detrimento de investimentos em infraestrutura, saúde e educação; e) os programas sociais e subsidiados que aumentam a renda dos mais pobres têm fins eleitoreiros.

A posição da VPS GS/M quanto à estrutura tributária é ambígua. Por um lado, afirma-se que o Brasil tem uma carga tributária elevada, como proporção do *Produto Interno Bruto* (PIB), e uma *renda per capita* relativamente baixa. A carga tributária estaria concentrada em contribuições sociais, onerando o setor produtivo com “os altos custos econômicos e sociais do financiamento dos gastos sociais”. Por outro lado, alega-se que o sistema tributário tem impacto distributivo neutro, não devendo ser objeto de ações para a melhoria da distribuição de renda e riqueza (MF, 2003, p.9).

A VPS GS/D rejeita as teses da VPS GS/M sobre os gastos sociais federais. Não teria havido uma escalada do gasto social contributivo, ao contrário do que aconteceu com o serviço da dívida pública, que teria crescido muito desde a década de 1990⁵⁹. A VPS GS/D também contesta o caráter regressivo dos gastos sociais federais, pois seus destinatários não seriam os segmentos mais ricos da população, mas os “trabalhadores desempregados cuja renda *per capita* mensal se situa pouco acima do nível da pobreza”. Além disso, o baixo valor médio dos benefícios previdenciários urbanos e rurais seria um indicativo de que eles

⁵⁸ Esse conceito inclui dispêndios nas áreas de previdência, assistência, saúde, educação, moradia, habitação, saneamento básico, amparo ao empregado, organização agrária e “Sistema S”. Também são empregados os conceitos de “dispêndios diretos e indiretos”, que correspondem a programas financiados por impostos e contribuições dos beneficiários e a subsídios e renúncias fiscais, respectivamente (SPE, 2003).

⁵⁹ O gasto social direto do Brasil seria menor do que o dos países da *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE), que não incluem, nessa rubrica, os gastos com educação. Entre 2001 e 2004, o orçamento social do governo federal teria sofrido uma redução considerando seu valor em termos reais e o comportamento populacional, atingindo um patamar inferior ao dos dois últimos anos do governo FHC. Apenas os gastos com a previdência e a assistência social teriam tido crescimento real no período (POCHMANN, 2005).

atendem à população de baixa renda, dado seu caráter contributivo (PREFEITURA DE MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2003).

Para a VPS GS/D, o “contexto macroeconômico antissocial” seria o grande problema do Brasil. O aumento do superávit primário, ou seja, o esforço fiscal para evitar a explosão do endividamento público, representaria uma opção pelo “resgate da dívida financeira em detrimento da dívida social”, o que teria graves consequências para a população e as perspectivas de desenvolvimento do país (POCHMANN, 2005). Segundo essa vertente, o desemprego estrutural, a transferência de recursos da renda do trabalho para o setor financeiro e a estrutura tributária de caráter regressivo seriam os principais obstáculos para o crescimento econômico e a expansão do gasto social⁶⁰.

Para a VPS GS/D, condenar o gasto social em nome da diminuição da desigualdade seria, no mínimo, um contra-senso. O mesmo se aplica ao discurso da focalização, que a VPS GS/D considera falacioso⁶¹. Em 2003, o lançamento do documento *Gasto Social do governo central: 2001 e 2002*, pela SPE/MF, provocou um acalorado debate entre defensores e detratores dessa estratégia, envolvendo nomes de peso, como o da economista Maria da Conceição Tavares. Grosso modo, os defensores da focalização argumentam que, dada a desigualdade da sociedade brasileira e as distorções na estrutura do gasto do setor público, políticas universais equivalem a “tratar igualmente os desiguais”, contrariando o princípio da equidade. Logo, focalizar seria a melhor forma de reduzir a pobreza invertendo a composição do gasto público (AMADEO, 2003).

Os detratores da focalização, como Tavares (2003), argumentam que essa estratégia “empurrada pelo Banco Mundial” seria apenas uma forma de acabar com as “redes universais de saúde, ensino público básico e INSS que existem no Brasil há mais de 30 anos”. Como único país da América Latina com políticas sociais universais, o Brasil estaria contrariando as prescrições do *Consenso de Washington* para a região. A tese da

⁶⁰ O resultado seria o pior dos mundos: “a convivência simultânea do contexto macroeconômico antissocial com a regressão *per capita* do orçamento social do governo federal”. Os responsáveis pelo documento *Gasto Social do governo federal, 2001 e 2004*, receberam uma admoestação pública de Pochmann (2005), por serem responsáveis por essa situação ou coniventes com ela.

⁶¹ Os pioneiros na defesa da focalização seriam José Márcio Camargo e Ricardo Paes de Barros (AMADEO, 2003).

focalização seria defendida por “gente infiltrada no Ministério da Fazenda”⁶², que “não são de confiança do PT, nem tem nada a ver com o partido”⁶³.

As duas variantes da VPS GS usam a linguagem dos *números* ao apresentar diagnósticos e propor soluções. A VPS GS/M recorre a dados demográficos e socioeconômicos e a estatísticas oficiais sobre o nível e a composição do gasto público social. Além disso, os argumentos dessa variante se apoiam em estimativas (elaboradas por meio de metodologias quantitativas sofisticadas) sobre os efeitos distributivos do gasto social ou o impacto das transferências financeiras para indivíduos ou famílias (MF, 2003; MF, 2005). A VPS GS/D emprega praticamente os mesmos dados, mas constrói indicadores e índices diferentes a partir deles porque procura salientar outras dimensões da realidade. Além disso, há diferenças de ênfase no uso de determinado tipo de dado: a VPS GS/M enfoca os que se referem à participação dos benefícios previdenciários no gasto social, e a VPS GS/D privilegia os que mostram o impacto das despesas com o serviço da dívida pública, por exemplo.

O uso da linguagem dos *símbolos* pelas variantes da VPS GS mostra o peso da dimensão normativa nos argumentos “técnicos” de economistas monetaristas e desenvolvimentistas. A VPS GS/M se apoia em uma *estória do progresso como ilusão*, segundo a qual a elevação do gasto social federal não favorece a população brasileira porque privilegia os segmentos mais abastados e compromete o potencial de crescimento econômico do país⁶⁴. A VPS GS/D destaca a *estória dos obstáculos ao progresso*, segundo a qual o crescimento do gasto

⁶² Tavares (op. cit.) se refere ao documento “Política Econômica e reformas estruturais”, de 10 de abril de 2003, segundo o qual os problemas da economia brasileira seriam causados pelo ajuste fiscal e não pelo déficit externo. O documento foi elaborado por economistas da *Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro* (PUC-RJ) que escreveram a chamada *Agenda Perdida*: José Alexandre Scheinkman, Ricardo Paes de Barros e Marcos Lisboa; economistas ligados ao governo FHC, como Joaquim Levy, então Secretário do Tesouro Nacional, e economistas da *Fundação Getúlio Vargas* (FGV). Segundo Tavares, “é um espanto que esse grupo de garotos espertos faça com dinheiro público e do Banco Mundial uma nova Agenda que proponha para o Brasil - o único país que tem políticas universais em saúde, no ensino público básico e no INSS, três redes universais que nunca ninguém conseguiu desmontar - a focalização dos programas sociais”.

⁶³ Mangabeira Unger (2003, p.1) responsabiliza o PT e o presidente Lula, e não alguns “tenocratas”, pelo “desvio da focalização”. Segundo ele, “um dos objetivos da opção pela universalidade é formar maioria que defenda o Estado social por se beneficiar com ele. Outro é formar cidadania que tenha a segurança social necessária para constituir uma nação unida, capaz e inovadora. Política social não é distribuição de esmola a necessitados enfileirados por ordem de suas necessidades. É construção nacional. Programas só para os mais pobres - em vez de programas que incluam os mais pobres - não resistem aos ciclos econômicos e políticos. Nos Estados Unidos, sede da propaganda em prol da focalização, as políticas sociais universalizantes do presidente Roosevelt perduram. A “guerra contra a pobreza” do presidente Johnson sumiu”.

⁶⁴ Para Velloso (2005), a “hora da verdade” estaria próxima, pois o aumento dos estoques de benefícios sem contrapartida de receita seria insustentável, argumento que exemplifica uma *estória de declínio* ou um “desastre anunciado”.

financeiro do governo federal, desde os anos 1990, teria interrompido a trajetória de expansão do sistema de bem-estar social brasileiro, iniciada com a Constituição Federal de 1988.

Além disso, as duas variantes da VPS GS contam *estórias de conspiração*, um tipo de estória de controle. De acordo com a VPS GS/M, o governo federal conspira contra a classe produtiva e os ricos conspiram contra os pobres ao defender seus privilégios de acesso ao gasto social. De acordo com a VPS GS/D, os políticos e tecnocratas associados ao setor financeiro conspiram contra o povo brasileiro. Note-se que ambas as variantes alegam estar falando em nome dos “pobres”, ainda que se refiram a segmentos populacionais diferentes ao empregar esse termo. A VPS GS/M conta ainda uma *estória da culpabilidade da vítima* ao enfatizar que as transferências de renda devem incluir dispositivos para evitar que os beneficiários façam escolhas que os levem a permanecer indefinidamente na pobreza.

Figuras de linguagem como *metáforas* e *sinédoques* também estão presentes no discurso da VPS GS. A variante monetarista usa muitas metáforas típicas da *Visão de Proteção Social associada ao paradigma de Desenvolvimento Humano* (VPS DH), como “rede de proteção social” e “círculo vicioso da pobreza”. Contudo, os textos da VPS GS/M contêm diversas metáforas relativas ao gasto social e ao orçamento público, como “cobertor curto”, “bomba-relógio” e “saco sem fundo”. Todas enfatizam a idéia de escassez de recursos públicos e a irresponsabilidade dos gestores que desconsideram esse fato. Outras metáforas típicas da VPS GS/M são as que comparam o superávit primário a uma “economia para pagar juros da dívida financeira” e a um “compromisso do país”. Dívidas devem ser pagas, e compromissos, cumpridos. Finalmente, a VPS GS/M compara os beneficiários dos programas sociais a “funcionários do Estado”, que, aliás, não têm uma boa imagem para essa variante, assim como as pessoas que recebem recursos sem contribuição prévia⁶⁵.

A VPS GS/D emprega mais metáforas sobre o superávit primário, comparado a um “esquema monstruoso de drenagem do setor privado e da renda do trabalho para uma acumulação essencialmente financeira”. Para essa vertente, é a dívida social que deve ser paga em vez da dívida financeira. O governo e a sociedade teriam “obrigação moral” de saldar os débitos históricos com os segmentos desprivilegiados, não apenas por meio do

⁶⁵ Segundo Pesaro (2005), “não é possível que esses programas aumentem, aumentem e aumentem, até que todos sejam funcionários do Estado”.

gasto social, mas principalmente por meio de uma estratégia inclusiva de desenvolvimento econômico. Além disso, a VPS GS/D classifica os gastos sociais como “investimentos” para invalidar a alegação da VPS GS/M de que o dispêndio com a área social reduz os recursos para infraestrutura e políticas sociais *stricto sensu*, como educação e saúde. As duas variantes também realizam *saltos normativos* distintos. A forma como a VPS GS/M apresenta os dados sobre o gasto social direto sugere que, sem a reforma da previdência, não haverá recursos para investimentos ou políticas de combate à pobreza. Já a VPS GS/D compara o gasto com juros do governo federal ao gasto social direto de caráter não-contributivo, para demonstrar que é o dispêndio com a dívida financeira que deve ser reduzido, em vez do dispêndio com a dívida social.

As duas variantes também procuram atribuir responsabilidades pelas mazelas nacionais e distribuir o ônus do seu enfrentamento por meio de *estórias causais*. Os textos contêm *estórias mecânicas*, que apresentam os problemas como resultado de causas complexas, e *estórias intencionais*, que os mostram como consequências de ações deliberadas. A VPS GS/M aponta o gasto social federal como uma das principais causas da concentração de renda e riqueza no Brasil, o que seria uma *estória intencional* ou, na melhor das hipóteses, uma estória sobre os *efeitos não-antecipados* das decisões governamentais. A VPS GS/D sustenta que a concentração de renda e riqueza tem outras causas: “as injustiças da sociedade brasileira têm causas históricas e estruturais, como a herança escravista, o desequilíbrio entre a oferta e a demanda de mão de obra, a estrutura tributária regressiva, os juros altos, a ausência de crescimento econômico e o enfraquecimento do movimento sindical.” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2003).

Essas estórias causais também se referem à linguagem dos *interesses*. As duas variantes da VPS GS discordam quanto aos lados em disputa na questão do gasto público. A VPS GS/M alega que quem se opõe à reestruturação do gasto social federal e às ações de redução da pobreza são os segmentos que hoje se beneficiam das transferências governamentais: os funcionários públicos, os militares e a classe média. O maior problema das políticas sociais no Brasil seria a concentração de poder nas mãos de grupos que fazem o possível para proteger seus interesses, principalmente no setor público (Lindert, 2005). Segundo Camargo (2003), os mesmos grupos que impediram a aprovação da Reforma da Previdência teriam criticado os documentos da SPE/MF sobre o gasto social federal. Os setores bem intencionados do governo, empresários e a sociedade civil organizada “precisariam unir

esforços para superar as resistências desses grupos e promover as mudanças de que o país precisa.”

As “batalhas de linguagem” relativas à retórica dos interesses também permeiam o debate sobre a focalização e a universalização das políticas sociais. Para a VPS GS/M, os defensores da focalização representariam o lado “bom e fraco” da disputa de interesses, e os defensores do universalismo, o “lado ruim e forte” (AMADEO, 2003; CAMARGO, 2003). A idéia de universalização das políticas sociais seria apenas um subterfúgio para disfarçar o corporativismo e a defesa dos privilégios de determinados setores, que ainda teriam a empáfia de dizer que “os 10% mais ricos da população fazem parte da classe média.” (CAMARGO, op. cit.).

A VPS GS/D inverte os lados em disputa: os defensores do universalismo representariam o “lado bom e fraco” da disputa de interesses, e os defensores da focalização, o “lado ruim e forte”. Orientados pelas agências internacionais de fomento, os partidários do setor financeiro estariam colocando em risco o sistema de proteção social construído a duras penas pela sociedade brasileira. Ao fazer isso, eles contribuiriam para agravar a situação dos segmentos mais pobres e vulneráveis da população, sob o pretexto de favorecê-los com iniciativas fragmentadas, precárias e descontínuas. Os focalistas estariam engajados em uma “guerra contra a classe média” que provocaria a retração da cidadania social. Na VPS GS/D, a classe média troca o papel do vilão pelo papel do mocinho⁶⁶:

A linguagem das *decisões* está presente nas duas variantes da VPS GS, dado o peso dos argumentos econômicos em seus textos. O uso de *estórias de controle* também sinaliza que monetaristas e desenvolvimentistas acreditam que as escolhas de agentes políticos e econômicos podem definir o destino do país. O que muda nas duas variantes é a representação das alternativas disponíveis a esses agentes. De acordo com a VPS GS/M, é preciso escolher entre reformar o orçamento social federal ou aumentar o endividamento público e/ou elevar a já pesada carga tributária. De acordo com a VPS GS/D, é preciso escolher entre manter o superávit primário e a estrutura tributária regressiva, ou criar um

⁶⁶ “Esse debate tem significado especial para nós. O Brasil só muda quando a classe média se desgarrar da plutocracia de viés colonial e passa a liderar a reorientação do país em proveito de todos. Entre nós, focalização das políticas sociais é referência cifrada da guerra contra a classe média. Guerra que o governo atual conduz com afínco, convencido de ter na aliança entre financistas e famintos base melhor para hegemonia política duradoura. O exemplo mais claro do lado que o governo tomou será a campanha que ele está prestes a deslanchar contra a já destruída universidade pública e seus já arruinados professores.” (MANGABEIRA UNGER, 2003, p.2)

“cenário macroeconômico pró-social” e elevar o orçamento do governo federal para o setor. As duas representações correspondem a escolhas de Hobson, que reduzem os cursos de ação possíveis a dicotomias.

A VPS GS/M recomenda a realização de reformas estruturais no gasto social federal, e, em particular, no sistema previdenciário. O objetivo de tais reformas seria tornar esse gasto menos regressivo, por meio da redução dos privilégios obtidos pelos grupos de renda mais alta, via dispêndios diretos e renúncias fiscais⁶⁷. Isso implicaria diminuir o valor das aposentadorias e cobrar mensalidades nas universidades públicas, por exemplo. Medidas como essas possibilitariam a redistribuição do gasto social sem alteração do montante total de recursos despendidos⁶⁸. Para “ampliar os recursos destinados aos brasileiros mais pobres, formando uma verdadeira *rede de proteção social* para a população mais vulnerável”, seria preciso “criar espaço orçamentário” liberando recursos do sistema de seguro social. Logo, a redução do superávit primário não seria necessária nem recomendável (CAMARGO, 2003; MF, 2003; MF, 2005)⁶⁹.

A VPS GS/M defende o direcionamento do gasto social federal para “políticas sociais eficientes e eficazes”, ou seja, iniciativas com uma boa relação insumo/produto, que tenham impacto significativo nos indicadores sociais⁷⁰. As “boas” políticas sociais devem reduzir a pobreza e as desigualdades sociais e ampliar o potencial do crescimento da economia. As ações que cumpririam esses requisitos seriam as voltadas para prevenir a pobreza infantil por meio de investimentos em *capital humano*, de forma a quebrar o “círculo intergeracional de pobreza”. Essas ações corresponderiam aos *Programas de Garantia de Renda Mínima* (PGRM) e às políticas de educação, saúde e cultura (MF, 2005; CAMARGO, 2003).

⁶⁷ “Reduzindo a proteção exagerada de um pequeno segmento da sociedade (os de renda mais alta e os mais velhos) e redirecionando os recursos para atendimento de demandas sociais mais básicas e urgentes.” (SPE, 2003, p. 21).

⁶⁸ Dada a escassez de recursos orçamentários, todo aumento de despesas implica redução de outras despesas, mais endividamento público ou aumento da carga tributária; só a primeira alternativa é defensável para a VPS GS/M.

⁶⁹ “(O governo federal tem o) desafio de gerar espaço no orçamento para aumentar o gasto em políticas sociais mais eficientes na redução da pobreza e das desigualdades sociais, bem como para a ampliação do potencial de crescimento da economia. Isso envolve necessariamente a priorização das ações voltadas para as crianças. Há evidência suficiente dos custos sociais da pobreza infantil e dos benefícios da intervenção preventiva”. (SPE, 2005, p. 3)

⁷⁰ O aprimoramento da gestão dos programas sociais seria fundamental nesse sentido. Providências “racionalizantes”, como a unificação dos PGRM e a implantação de sistemas de monitoramento e avaliação são muito bem vistas pela VPS GS/M.

Os monetaristas prescrevem, ainda, uma “gestão macroeconômica responsável”, para solucionar os problemas sociais brasileiros, cujos pilares seriam: o controle da inflação, a promoção do crescimento econômico em “bases sustentáveis” (por meio do aumento da produtividade, da criação de empregos e da redução da desigualdade e da pobreza), as políticas de geração de superávit primário e o controle de gastos do governo central. Também seria preciso reduzir ou estabilizar a carga tributária nacional para incentivar o setor produtivo, sem comprometer o ajuste fiscal e a estabilidade econômica.

As soluções da VPS GS/D são simétricas às da VPS GS/M. Os desenvolvimentistas invertem a ordem de prioridade dos monetaristas, priorizando a recuperação do nível de ocupação e a redução do caráter regressivo da estrutura tributária. O aquecimento da economia permitiria aumentar a arrecadação e diminuir o contingente populacional vulnerável à pobreza. Além disso, com desenvolvimento econômico seria mais fácil reverter a “subordinação da política social à política econômica”, reduzir o superávit primário e saldar a dívida social em vez da dívida financeira.

A VPS GS/D defende, ainda, a implantação de um “sistema universal de políticas sociais com serviços de qualidade”, o que demandaria a expansão do gasto social em termos absolutos e relativos. O objetivo seria ampliar o acesso a políticas universais, como saúde e educação, e aumentar o alcance dos programas de transferência de renda, que evitariam o aumento da pobreza e da desigualdade, provocado pela deterioração do mercado de trabalho. Quanto maior o nível do gasto social, maior seu impacto distributivo. Contudo, a manutenção de impostos indiretos regressivos e do montante atual de transferências para o setor financeiro anularia os efeitos distributivos das políticas sociais, ou seja, seria o mesmo que “enxugar gelo”.

Os monetaristas confiam nas *indução*s para modificar comportamentos individuais socialmente indesejáveis, o que fica claro em sua avaliação positiva dos programas de transferência de renda que contêm incentivos para a “manutenção das crianças pobres na escola” (o modelo PGRME mencionado no Capítulo 1). Os desenvolvimentistas também acreditam que o aumento do nível de emprego depende de *indução*s governamentais aos agentes econômicos que os incentivem a investir em atividades intensivas em mão de obra. Os textos das duas variantes da VPS GS usam *fat*os apresentados em linguagem numérica

para persuadir suas audiências, mas selecionam fatos diferentes ou interpretam os mesmos fatos de formas distintas.

A VPS GS/M e a VPS GS/D também dão pouca atenção à questão dos *poderes*, isto é, as mudanças no processo decisório e nas estruturas de autoridade, como forma de solucionar problemas. Contudo, os monetaristas tendem a ver a centralização por um prisma mais favorável do que o dos desenvolvimentistas, que tem forte viés municipalista. Por outro lado, as soluções baseadas em *regras* são valorizadas por ambas as variantes. A VPS GS/M defende a reforma do gasto social e mudanças marginais na estrutura tributária, medidas que só podem ser implementadas por meio da edição ou revisão de regras formais. A VPS GS/D recomenda mudanças profundas na estrutura tributária, como a introdução de impostos diretos progressivos. Além disso, o ativismo do Estado na promoção do desenvolvimento econômico também requer um esforço de normatização e regulamentação considerável.

A VPS GS privilegia os *grupos* como *princípio de seleção de beneficiários*. No caso da VPS GS/M, esse princípio justifica a exclusão de segmentos populacionais no sistema de proteção social: a classe média deve sair para que os pobres e vulneráveis possam entrar. A VPS GS/D defende a universalidade das prestações sociais, o que implica incluir a classe média no grupo dos beneficiários e estabelecer a *cidadania* como *critério de seleção*; a VPS GS/M se inclina para o critério da *necessidade*. No entanto, ambas as variantes preferem a *competição* e a *loteria* como *processos sociais de distribuição*, apesar da VPS GS/D também ser receptiva a processos baseados no *voto*.

4.4.2 A VPS GS e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

A VPS GS/M inclui na rubrica “assistência social” diversos tipos de “gastos diretos não contributivos”, classificados nas seguintes categorias: *assistência à criança e nutrição*, *assistência aos idosos*, *assistência a pessoas portadoras de deficiência* e *ações sociais gerais*⁷¹. Os programas de transferência de renda pertenceriam à categoria “assistência à criança e nutrição” (PETI, PBF, AG, BAL, PBES e CA), juntamente com serviços da área de

⁷¹ Essas ações se referem à assistência à criança e nutrição (PETI, creches, Agente Jovem, Alimentação Escolar, Alimentação e Nutrição (FZ), Bolsa Família (AG, BAL, PBES, CA), assistência aos idosos (LOAS, RMV, Atendimento à pessoa idosa), assistência a pessoas portadoras de deficiência (LOAS, RMV) e ações sociais gerais, assistência ao índio, ações ligadas à justiça e ao desporto (SPE, 2003).

assistência social (creches, Agente Jovem) e programas da área de segurança alimentar e nutricional (Alimentação Escolar, Fome Zero).

Na verdade, a variante monetarista não emprega o conceito de PTRC, preferindo falar em “transferências públicas de renda monetária para indivíduos ou famílias” ou “transferências diretas de renda” (MF, 2005). O objetivo dessas transferências seria melhorar o padrão de vida das pessoas na base da distribuição de renda, e contribuir para a redução da desigualdade. As transferências de renda combinariam as modalidades de *seguro* e *assistência social*, amenizando choques no fluxo de consumo e incorporando elementos de redistribuição progressiva. Essa definição justifica a inclusão de transferências contributivas e não contributivas na mesma categoria.

Para a VPS GS/M, a elegibilidade para as transferências pode ou não estar vinculada à renda⁷². Os PTRC corresponderiam a “transferências diretas de renda não contributivas com elegibilidade vinculada à renda”, assim como a *Renda Mensal Vitalícia* (RMV) e o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), benefícios da assistência social previstos na Constituição Federal de 1988. A VPS GS/M se aproxima mais do conceito de PTRC, ao falar dos “programas de transferência de renda condicionados à frequência escolar”, cujo objetivo seria “incentivar ações positivas para rompimento do *círculo da miséria* e para a inclusão social” por meio de condicionalidades em saúde e educação. O PBES e o PBF seriam exemplos desse tipo de programa.

A posição da VPS GS/M sobre os PTRC varia de acordo com a tese sobre o gasto social federal que se defende. Apenas os partidários da tese que atribui aos benefícios previdenciários a “culpa” pelo baixo impacto distributivo do gasto social defendem os PTRC, ou, mais especificamente, o PBF⁷³. Os partidários da tese do gasto social excessivo, do gasto social como “bomba-relógio”, da inversão de prioridades do gasto social e do uso

⁷² As transferências diretas de renda são classificadas em *contributivas* e *não contributivas*. Para algumas transferências contributivas a elegibilidade depende da renda (Seguro Desemprego, Abono salarial, Salário Família) e, para outras, não (aposentadorias e pensões previdenciárias e acidentárias). Há ainda as transferências não contributivas, que se subdividem naquelas em que a elegibilidade independe da renda (bolsas de estudo), ou depende da renda (como as transferências assistenciais, como o BPC, RMV, PBF, PETI, Agente Jovem, Bolsa Renda). Um caso controverso é o das aposentadorias e pensões rurais (que são subsidiadas por receitas fiscais gerais, o que as torna “assistenciais”) (SPE, 2005).

⁷³ O *Programa Bolsa Família*, por sua vez, é visto com bons olhos por ser focado nos mais pobres e exigir contrapartidas, como a frequência escolar e o acompanhamento de saúde das famílias que participam dele. “É um bom programa. Você tem que continuar a trabalhar para que ele funcione de uma maneira eficiente”, afirma Lindert (2005).

eleitoreiro do gasto social, não veem com bons olhos nenhum tipo de transferência direta de renda, contributiva ou não contributiva, com a possível exceção do salário-família⁷⁴.

Na verdade, a VPS GS/M adota uma postura ambígua em relação aos PTRC. Por um lado, os textos dessa variante reconhecem que esses programas são bem focalizados, consomem poucos recursos como percentual do PIB, têm impacto imediato na desigualdade e pobreza, contribuem para a melhoria dos indicadores educacionais e incentivam a formação de *capital humano*. Por outro, eles criticam tais programas pelo baixo valor dos benefícios, por tornar os beneficiários dependentes desse tipo de “ajuda”, desviar recursos de investimentos produtivos e criar currais eleitorais para o governo e seus aliados.

Em suma, os PTRC podem ser melhores do que os outros programas assistenciais, mas não deixam de ser problemáticos⁷⁵. Por isso, a VPS GS/M recomenda “a melhoria da coordenação e gestão do sistema de transferência de renda para famílias pobres”, por meio de medidas como a “unificação dos PGRM” e a imposição de condicionalidades em alimentação, saúde e educação. Outra providência importante seria o monitoramento e a avaliação sistemática desses programas, para “otimizar o impacto de cada real gasto na área social” e “expandir de forma racional e transparente os recursos para a área.”

Para a VPS GS/D, os PTRC não são nem os únicos, nem os melhores instrumentos para a redução da desigualdade e da pobreza. Essa variante defende a implantação de um sistema universal de políticas sociais, baseado em políticas de proteção ao trabalhador e políticas de seguridade social (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2003; POCHMANN, 2005). Apesar da ampliação do acesso a programas universais ser prioritária, a expansão dos programas de transferência de renda seria recomendável para controlar a escalada da pobreza e da desigualdade. Contudo, se não forem acompanhados por medidas estruturais (como a ampliação do acesso ao mercado de trabalho e a correção dos desvios na gestão das contas públicas), os programas de transferência de renda serão incapazes de produzir melhorias significativas nas condições de vida da população carente.

⁷⁴ O aumento do salário família seria preferível ao investimento em outras TR e à indexação dos programas assistenciais ou fortemente subsidiados ao salário mínimo (SPE, 2003).

⁷⁵ O documento da SPE/MF de 2005 tem uma visão mais positiva dos PTRC do que o de 2003; afirma-se que a expansão do *Programa Bolsa Família* (PBF) contribuirá para aumentar o impacto redistributivo do gasto social, dada sua focalização nos mais pobres.

4.5 A Visão de Proteção Social associada à Educação

A comunidade de pensamento que expressa a *Visão de Proteção Social associada à Educação* (VPS ED) é grande e diversificada. Nela há lugar para políticos, representantes de organismos internacionais, como o *Fundo das Nações Unidas para a Infância* (UNICEF) e a *Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura* (UNESCO), especialistas em educação, personalidades da sociedade civil, organizações, sindicatos e entidades de classe do setor educacional, secretários estaduais e municipais de educação e boa parte da mídia. Desde os tempos dos jesuítas há muitas pessoas no Brasil dispostas a levantar a bandeira da educação⁷⁶.

A heterogeneidade dos atores que defendem a VPS ED explica o grande número de variantes dessa vertente. Os organismos internacionais usam uma variante que contém elementos da *Visão de Proteção Social associada ao Desenvolvimento Humano* (VPS DH), e que se diferencia internamente em função das especificidades de cada organização⁷⁷. Por outro lado, a VPS ED aparece em versões distintas, dependendo da posição dos atores no espectro ideológico. Os gestores educacionais do governo FHC e do governo Lula discordam em muitos pontos, apesar de supostamente compartilharem o objetivo do fortalecimento da educação brasileira. Na verdade, mesmo entre diferentes nomes do mesmo grupo político há contrastes marcantes quanto a objetivos, prioridades e estratégias de promoção da educação. O mesmo se aplica às visões elaboradas fora da esfera governamental. A variante da *Educação Comunitária* proposta pelo jornalista Gilberto Dimenstein (*Folha de São Paulo*, ONG *Cidade Escola Aprendiz*) se diferencia da visão tradicional de Demétrio Weber (*O Globo*) e Fernando Canzian (*Folha de São Paulo*), por exemplo.

Este texto analisa uma variante da VPS ED ligada ao *Movimento Educacionista* (VPS ED/ME) liderado pelo Senador Cristóvam Buarque (PDT- DF)⁷⁸. Lançado em Brasília (DF),

⁷⁶ A história da educação no Brasil teria diversos “fundadores”, como o Marques de Pombal, Gustavo Capanema, Leonel Brizola, Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro, Paulo Freire, entre outros.

⁷⁷ A UNESCO tem mais foco na educação, pois a UNICEF tem um foco etário (criança e adolescente) e um viés para a área de saúde e nutrição.

⁷⁸ Segundo Buarque, as bases do Manifesto Educacionista foram apresentadas em artigos publicados semanalmente em diversos jornais e nos seguintes livros: “*A Revolução na Esquerda e a Invenção do Brasil*” (1992); “*O que é Apartheid - o apartheid social brasileiro*” (1993); “*A Revolução nas Prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética*” (1994); “*A Segunda Abolição, um manifesto pela abolição da pobreza no Brasil*” (1999); “*A Cortina de Ouro*” (1995); “*Os Instrangeiros*” (2002); “*Sou Insensato*” (2007).

após o desfile de 7 de setembro de 2007, o Movimento Educacionista (ou Movimento Educação Já) se auto-define como um “movimento suprapartidário que pretende fazer a revolução educacionista no Brasil”. O movimento organiza-se em núcleos de *educacionistas*, “militantes da revolução pela educação que acreditam e lutam pelo educacionismo”. A intenção é criar uma “rede virtual” paralela aos partidos políticos, que não teriam se mostrado à altura da tarefa de defender o educacionismo no Brasil:

Chamamos educacionismo a visão de que o progresso da humanidade é construído por uma revolução na educação, que assegure escola da máxima qualidade e igual para todos, independente da renda da família ou da cidade onde mora a criança (...). O Educacionismo é uma ideologia que se faz necessária diante do fracasso do socialismo, capitalismo e desenvolvimentismo no século XX (...). O desafio do educacionismo é contaminar o Brasil com a idéia de que o caminho do progresso está na escola de qualidade para todos. Criar uma “Mania de Educação” no País. Lutar para que o Brasil inteiro reconheça o professor da educação de base como o principal construtor de nosso futuro. Valorizando-o acima de todas as profissões. Apoiando-o em suas reivindicações e exigindo dele formação e dedicação. Mas, o maior desafio é fazer com que os pobres acreditem que têm direito a uma boa educação para seus filhos, tão boa quanto a dos filhos dos ricos. E convencer os ricos de que é preciso que todos sejam educados, não apenas seus próprios filhos. (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007, grifos nossos)

4.5.1 Os argumentos da VPS ED/ME

A VPS ED/ME se pauta por *valores* democráticos como liberdade individual, igualdade formal e justiça distributiva/equidade (no sentido de igualdade de oportunidades). Para entender o significado específico desses valores na ideologia educacionista, é preciso analisar a *visão de sociedade* da VPS ED/ME. O século XXI seria caracterizado pela “modernidade não ética”, que combina desenvolvimento científico e tecnológico com exclusão social. A globalização econômica teria produzido desintegração social em escala mundial; a questão social do século XXI seria submeter o avanço técnico a valores éticos. Os educacionistas apresentam um projeto de transformação dessa realidade, uma “utopia humana e social”⁷⁹.

De acordo com Buarque (2004), a “utopia humana e social” dos educacionistas seria uma nova versão da utopia socialista, sem viés economicista e nacionalista, que projeta a construção de uma “modernidade ética” alicerçada no humanismo, no igualitarismo e na

⁷⁹ “O novo objetivo utópico consiste em assegurar a mesma chance para todos, entre classes e entre gerações. Dentro da democracia com liberdade individual, garantir a cada ser humano igualdade no acesso aos instrumentos necessários para o pleno desenvolvimento de seu talento, conforme sua persistência e vocação, e que para disporem do patrimônio natural a que têm direito como parte da humanidade, para que as próximas gerações possam receber uma Natureza em equilíbrio ecológico” (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007, p. 14)

ecologia. A intenção seria construir uma “democracia planetária que substituísse a igualdade do direito de consumir pelo direito à igualdade”, e garantisse a igualdade de oportunidades entre classes sociais e gerações. A promoção da igualdade educacional, ou seja, da igualdade no acesso ao conhecimento, seria a melhor maneira de equiparar as chances de sucesso das pessoas. O foco na igualdade econômica, no nivelamento da capacidade de geração de renda e de consumo, seria um grande equívoco. O caminho seria a “revolução pela educação”.

A VPS ED/ME assume que o “igualitarismo educacional” é condição necessária para a integração social em escala nacional e planetária⁸⁰. A utopia educacionista tem um horizonte de longo prazo, pois os investimentos em educação levam muitos anos para produzir resultados. A noção da isonomia entre gerações quanto ao patrimônio natural também remete a uma perspectiva de longa duração. Logo, o tipo de solidariedade social defendida pela VPS ED/ME tem caráter intertemporal, isto é, se baseia em decisões presentes com potencial de gerar igualdade (restrita) no futuro.

Apesar das críticas de Buarque ao “economicismo da esquerda”, a VPS ED/ME propõe o conceito de *desenvolvimento ético*, cujas dimensões seriam a distribuição da renda, a proteção social, a sustentabilidade ecológica e a não beligerância. Na verdade, esse conceito pode ser interpretado como uma nova versão do conceito de *desenvolvimento sustentável*, no qual se define a sustentabilidade em sentido amplo, abrangendo a preservação do patrimônio natural e a promoção da coesão social. Note-se que, apesar de se apresentar como uma ideologia de esquerda, o educacionismo não propõe a ruptura com a ordem capitalista, apenas a “revolução possível” por meio da educação⁸¹.

A VPS ED/ME estabelece uma relação muito estreita entre educação e *trabalho*. Para essa variante, a educação não é apenas um meio para aumentar a empregabilidade e a produtividade: ela é um fim em si mesmo, pois possibilita o pleno desenvolvimento do

⁸⁰ Apenas a “revolução pela educação” seria capaz de derrubar a “Cortina de Ouro” que separa incluídos e excluídos em cada país e o “Primeiro-Mundo-Internacional-dos-Ricos” do “Arquipélago-Social-de-Pobres” (ou “*gulag neoliberal*”) no planeta. (BUARQUE, 1994)

⁸¹ A VPS ED/ME define a educação como o principal vetor do progresso econômico, social e individual. Os efeitos do fracasso educacional seriam devastadores para o indivíduo e deletérios para a sociedade. Para Buarque (2004), a falta de acesso à escolarização formal produz “violência, desemprego, desigualdade de renda, baixos salários, ineficiência, atraso científico e tecnológico, dependência econômica, desaglutinação social e pobreza cultural”. Segundo o Senador, “educação é tudo, até os recordes esportivos são resultado da educação.”

potencial humano⁸². Esse processo culmina com a emancipação econômica do cidadão, por meio da inserção no mercado de trabalho ou de outras formas de obtenção autônoma de renda. Além disso, a revolução na educação depende de recursos fiscais gerados pelo crescimento econômico, e o crescimento econômico depende dos investimentos educacionais feitos pelo indivíduo. O ponto de convergência desses processos é o emprego, ao qual a VPS ED/ME atribui grande importância. O papel da educação seria qualificar o cidadão para os “empregos do século XXI”.

A ideologia educacionista afirma que o principal *problema* do Brasil é a exclusão social, produto de um padrão de desenvolvimento que exemplificaria o “fracasso do processo civilizador humano” e a “modernidade não ética”. Em nosso país, o crescimento econômico teria sido acompanhado pela “depredação da natureza, a concentração de renda e a desarticulação social”. A consequência teria sido a construção de uma “Cortina de Ouro” que dividiu o Brasil em duas castas, tanto no presente (incluídos e excluídos) quanto no futuro (gerações atuais e próximas)⁸³.

Apesar de denunciar os alarmantes indicadores nacionais de desigualdade de renda, para a VPS ED/ME o problema do Brasil é a desigualdade educacional. De acordo com o Manifesto Educacionista (op. cit.), “nossa grande exploração, contradição e desigualdade é a negação pelas elites de educação de qualidade para o povo”. Por isso, a VPS ED/ME propõe um novo conceito de pobreza, baseado não no nível de renda, no poder de compra, mas na capacidade de acesso a bens e serviços essenciais, não importando o nível de renda considerado⁸⁴. Esse novo enfoque sobre a pobreza contribuiria para a superação da “tragédia educacional” do Brasil, problema que teria “causas culturais, políticas e ideológicas”. Para Buarque, haveria entre nós uma “cultura de desprezo pela educação”, que levaria a

⁸² Como nas versões “puras” da *Teoria do Capital Humano*. A esse respeito, ver Sen (2000).

⁸³ “O que há aqui não é mais apenas desigualdade, é exclusão. Desigualdade há nos Estados Unidos, na França; nesses países, há desigualdade. Desigualdade há em todos os países do mundo, e é uma ilusão falar que ela vai acabar e que haverá uma igualdade plena, até porque não vejo razão moral para todo mundo ter um Mercedes Benz e não vejo por que, em nome da igualdade, deva-se proibir que alguns o tenham (...). O importante é que todos tenham o essencial. Que a desigualdade venha do talento, mas não da exclusão! Incluamos todos e deixemos que os mais talentosos cresçam, subam e até cheguem a entrar na lista da revista Forbes com US\$1 bilhão de patrimônio! (BUARQUE, 2006).

⁸⁴ A adoção desse novo conceito implica uma nova forma de mensuração da pobreza, geralmente medida por uma “linha horizontal” que separa os pobres dos não-pobres e prescreve a elevação da renda familiar acima de determinado patamar. O educacionismo defende o uso de uma “linha vertical de pobreza” que separa os incluídos dos excluídos. De acordo com a nova metodologia, o caminho para sair da pobreza é “garantir às famílias acesso a bens e serviços essenciais à vida digna no mundo moderno, de acordo com sua própria cultura”. (BUARQUE, 2007)

subestimar a importância dos investimentos na área para o desenvolvimento econômico e ético do país. Esse descaso se manifestaria nas altas taxas de evasão escolar desde o Ensino Fundamental até o Ensino Médio, que, para Buarque, criam um “funil da perversão”.

A VPS ED/ME recorre à linguagem dos *números* para descrever a “tragédia educacional brasileira”. Os textos citam indicadores do sistema educacional e resultados de avaliação do desempenho acadêmico dos alunos, além de comparar esses dados aos de outros países. Também são apresentados dados administrativos sobre a quantidade, a distribuição e o perfil dos docentes brasileiros. O educacionismo tem um claro viés a favor da Educação Básica, o que explica porque os dados relativos ao Ensino Superior geralmente são empregados para apoiar argumentos sobre distorções na alocação de recursos orçamentários. Haveria uma inversão de prioridades nas políticas educacionais brasileiras, que privilegiariam o Ensino Superior em detrimento do Ensino Fundamental e Médio.

No entanto, a ideologia educacionista usa muito mais a linguagem dos *símbolos*, tanto no que se refere a *estórias* quanto a *figuras de linguagem*. O relato da VPS ED/ME sobre a trajetória do Brasil e do mundo, no século XXI, certamente é uma *estória do progresso como ilusão*, uma modalidade de *estória de declínio*. As conquistas da “modernidade não ética” seriam aparentes, porque o avanço técnico não foi capaz de resolver as graves “questões sociais do século XXI”, como a fragilidade da democracia, o terrorismo, a “apartação social” e a degradação ambiental. Outro exemplo de progresso ilusório seria a ascensão da esquerda brasileira ao poder em 2003, uma vez que o *Partido dos Trabalhadores* – PT teria caminhado para a direita do espectro ideológico ao conquistar a Presidência da República.

O Movimento Educacionista se baseia em uma *estória de controle*, segundo a qual os militantes dessa nobre causa seriam capazes de “fazer a revolução na educação, unificando a população no povo brasileiro”. Ou seja: a “tragédia educacional brasileira” poderia ser revertida pela ação coordenada de pessoas esclarecidas e bem intencionadas. Por outro lado, o educacionismo sustenta que a falta de patriotismo e a miopia das elites brasileiras impediram a realização dessa revolução durante séculos, o que corresponde a outro tipo de *estória de controle*, as *estórias de conspiração*.

Os textos da VPS ED/ME também são repletos de figuras de linguagem, como *sinédoques* e *metáforas*. A trajetória dos países ocidentais é contada como uma sucessão de *estórias de*

horror: o século XX teria sido “o século do medo”, e o século XXI “o século do terrorismo”. A caracterização de longos períodos históricos, a partir de eventos ou episódios isolados, indica o emprego de *sinédoques* como recurso expressivo. Porém, as *metáforas* são as figuras de linguagem predominantes nos textos do educacionismo, movimento caracterizado como “a segunda etapa da abolição da escravidão no Brasil”.

A educação é comparada a uma “dívida” que o Brasil precisa pagar, e os professores a técnicos de futebol ou pilotos, que deveriam ter sua performance avaliada. O “funil da perversão” teria transformado a educação em “latifúndio intelectual da minoria privilegiada” e criado uma situação de “*apartheid* ou apartação social” no país. A caracterização da “modernidade não ética do século XXI” também é feita por meio de metáforas: a “revolução consumista” do século XX; a divisão do planeta no “Primeiro-Mundo-Internacional-dos-Ricos” e no “Arquipélago-Social-de-Pobres”, e a descrição do “Mundo-Terceiro-Mundo” como o “Gulag Social Neoliberal”, onde os incluídos são separados dos excluídos por uma “Cortina de Ouro”. O enfrentamento dessa situação extrema demandaria a implementação de um “Plano Marshall Social Global”, a exemplo do que foi feito na Europa do período pós-guerras.

Essa forma de utilizar as figuras de linguagem dá pistas sobre a atribuição de responsabilidades e a distribuição de ônus nos textos da VPS ED/ME. A ênfase em macroprocessos históricos leva a enfatizar *estórias mecânicas*, que apresentam a desigualdade educacional e de renda no Brasil como consequências de causas complexas. Por outro lado, também são contadas *estórias intencionais*, que apresentam tais problemas como resultado de *decisões* das elites para impedir o acesso do povo à educação de qualidade. Esse exemplo indica, ainda, o uso da linguagem dos *interesses* nos argumentos da VPS ED/ME, nos quais as pessoas e países pobres são colocados no lado dos “interesses bons e fracos”, e as pessoas e países ricos, no lado dos “interesses ruins e fortes”. Além disso, o educacionismo contrapõe o interesse público aos interesses de “determinados segmentos e corporações”. Por exemplo, o Presidente Lula teria abandonado o compromisso de “governar para a Nação” e estaria favorecendo esses interesses particulares e concentrados.

Para a VPS ED/ME, a superação dos enormes desafios enfrentados pelo país exige a atuação em pelo menos três frentes: a “revisão do conceito civilizador no Brasil”, a realização da revolução na educação e a implementação de programas de transferência condicionada

de renda vinculados à educação. A primeira frente visa romper com “a ideologia do crescimento econômico depredador e concentrador” dominante no Brasil, por meio de um “choque social”, um “choque ecológico” e um “choque ético”. O “choque social”, também chamado de “Plano Marshall Social Nacional”, consistiria na definição dos instrumentos de um grande projeto de inclusão social, distribuição de renda e redução das desigualdades regionais.

A receita para alcançar o “objetivo utópico de dar as mesmas chances a todos” seria educação, ecologia, eficiência econômica, política e jurídica e programas emergenciais de combate à violência, à corrupção e ao desemprego (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007). A educação seria a parte mais importante dessa estratégia, apesar do educacionismo reconhecer que as necessidades mais prementes da população não devem ser negligenciadas⁸⁵. Para a VPS ED/ME, a educação é o principal vetor do progresso, além de materializar o princípio da justiça distributiva. Logo, haveria razões pragmáticas e morais para torná-la o eixo da estratégia de desenvolvimento nacional.

Para “universalizar o ensino de boa qualidade até o final do Ensino Médio, incluindo o Ensino Técnico” seria preciso adotar medidas que mostrem que o país prioriza a educação. A primeira seria o investimento de 7% do PIB na Educação Básica, para melhoria da infraestrutura educacional e a valorização dos professores. No entanto, a VPS ED/ME também considera imprescindível um amplo processo de mobilização social para conscientizar a população da relevância do desafio de revolucionar a educação. O Movimento Educacionista foi criado para impulsionar esse processo.

A VPS ED/ME recomenda, ainda, a instituição de “programas de transferência condicionada de renda, inspirados no modelo *Bolsa Escola* distrital e federal.” Tais programas, que este trabalho classifica como *Programas de Renda Mínima vinculados à Educação* (PGRME)⁸⁶, tiveram origem em iniciativas estaduais e municipais, na primeira metade dos anos 1990. O Senador Cristóvam Buarque é considerado um dos pioneiros na concepção e implantação

⁸⁵ “Sem uma revolução na educação o Brasil caminha para o aumento da violência, mas com a violência de hoje fica difícil ir à escola; sem educação a população tem dificuldade em conseguir moradia, mas é difícil ter escola sem endereço e moradia; a educação traz saúde, mas a falta de saúde, água e esgoto tira as crianças da escola; o crescimento econômico continuado virá com a revolução científica e tecnológica induzida pela revolução na educação, mas sem uma economia ativa não haverá recursos para levar adiante toda a dimensão da revolução na educação. Assim, a revolução não pode apenas prometer e esperar, tem que propor e contar com soluções aos problemas imediatos da sociedade brasileira.” (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007).

⁸⁶ Ver Capítulo 1.

dos PGRME⁸⁷, tendo estado à frente das experiências do Distrito Federal, em 1995, e do governo federal, em 2001⁸⁸. Ele faz questão de salientar, no entanto, que “o Bolsa Escola não existe sem escola”, ou seja, trata-se de uma iniciativa secundária em relação ao investimento em educação.

A VPS ED/ME recorre a diversas modalidades de solução de problemas, como, por exemplo, sistemas de *indução* para estimular mudanças de comportamento nos atores do sistema educacional. Os professores costumam ser o principal alvo desses sistemas, que se baseiam tanto em incentivos positivos (piso salarial nacional, plano de carreira, rede de formação, sistemas de premiação), quanto em incentivos negativos (avaliação do desempenho docente e punições para os maus profissionais). A valorização dos docentes do Ensino Básico é uma das bandeiras do educacionismo. Dada a precariedade da situação da categoria (em termos de salário, motivação, autoestima e condições de trabalho), os sistemas de indução da VPS ED/ME tendem a priorizar as induções positivas.

Os *atos* também são importantes na estratégia da VPS ED/ME, que se empenha em convencer as mais diversas audiências da importância da luta em prol da educação. As tentativas de persuasão se baseiam na apresentação de indicadores educacionais nacionais e comparados, e na difusão do educacionismo, para “criar uma consciência revolucionária nos pobres e ricos” (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007, p. 19). O objetivo do Movimento Educacionista é mobilizar um amplo espectro de atores para revolucionar a educação brasileira, já que o poder público não estaria se mostrando à altura dessa tarefa⁸⁹. Os educacionistas devem pressionar políticos e dirigentes em todos os níveis de governo a priorizar a educação, além de desenvolver ações diretas para a melhoria da realidade educacional (por exemplo, ajudando a construir ou reformar escolas, atuando como voluntário, fornecendo insumos escolares etc.).

⁸⁷ Um dos primeiros documentos de Cristóvam Buarque e que propunham esse tipo de programa se intitulava a “*A Revolução nas Prioridades*”. Este documento circulou na Universidade de Brasília (UnB) nos anos 1990 e foi publicado em 1994. Ver ainda os artigos do economista José Márcio Camargo na *Folha de São Paulo* (de 26 de dezembro de 1991 e 28 de março de 2003) e os seguintes documentos de trabalho: CAMARGO, J. M. E FERREIRA, H. (1994) e CAMARGO, J.M. E FERREIRA, F. (2001).

⁸⁸ O Bolsa Escola DF foi criado pelo Decreto n. 16.270, de 11 de Janeiro de 1995.

⁸⁹ “*Por esta razão a esquerda precisa romper com a absurda ideia de que o objetivo da utopia está nas mãos do Estado, como proprietário e como gestor, especialmente da economia. Será preciso separar o conceito de público do conceito de estatal.*” (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007, p. 11)

Contudo, as *regras* são uma das modalidades de solução mais importantes para a VPS ED/ME. A maioria das medidas recomendadas pelo Movimento Educacionista, e por outros atores comprometidos com a causa da educação⁹⁰, passa pela edição de normas e regulamentos, geralmente no nível do governo federal. Entre essas medidas destacam-se a federalização da educação de base, a definição de padrões nacionais para todas as escolas, a criação da *Lei de Metas para a Educação* e da *Lei de Responsabilidade Educacional*, e o tratamento da corrupção no sistema educacional como crime hediondo. Diversos projetos de lei em tramitação nas duas casas do Poder Legislativo são iniciativas atribuídas ao Movimento Educacionista⁹¹.

Paradoxalmente, na VPS ED/ME, a ênfase nas regras não é acompanhada pela ênfase nos *direitos*. Os textos do educacionismo mencionam o conceito de cidadania, principalmente no que se refere ao “direito universal à educação de qualidade”, mas não se pode dizer que os argumentos dessa vertente sejam baseados na retórica dos direitos. O mesmo não se aplica à estratégia dos *poderes*, isto é, da resolução de problemas por meio de alterações no processo decisório e nas estruturas de autoridade. O Movimento Educacionista propõe várias medidas dessa natureza, como a subdivisão do *Ministério da Educação* (MEC) em *Ministério da Educação de Base* e *Ministério do Ensino Superior*, a criação do *Conselho Nacional do Magistério*, a instituição do *Sistema Nacional de Avaliação e Fiscalização da Educação de Base*, e a criação da *Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente*.

O *princípio de seleção de beneficiários* da VPS ED/ME são os *grupos* (que, nesse caso, correspondem a toda a população), uma vez que se defende o acesso universal à educação de qualidade. No entanto, há elementos do princípio do mérito nos argumentos do educacionismo, segundo os quais todos devem ter acesso ao essencial, mas a “desigualdade vinda do talento”, isto é, as assimetrias resultantes do alto desempenho dos mais esforçados e aptos não podem ser condenadas. Ao contrário, o sistema educacional

⁹⁰ Representantes dos vários segmentos ligados à educação destacaram os pontos considerados essenciais para a melhoria do ensino fundamental no país, nos debates da *Comissão de Educação, Cultura e Esporte* (CE) sobre o *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE), lançado pelo governo federal, em 2007.

⁹¹ Estão em tramitação os seguintes projetos educacionistas: Projeto de Lei do Senado (59/04), que institui no país o piso salarial dos professores, fixado em R\$ 950; Proposta de Emenda à Constituição da Câmara (258/08), que estabelece, a partir de 2009, a regressividade da *Desvinculação das Receitas da União* (DRU) no cálculo da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino; Projeto de Lei do Senado (480/07), que determina a obrigatoriedade de os agentes públicos eleitos matricularem seus filhos e demais dependentes em escolas públicas; Projeto de Lei da Câmara (2770/08), que dispõe sobre a implantação da jornada escolar em turno integral no ensino fundamental.

deve criar mecanismos para premiar os que se destacam e fazê-los chegar à plenitude de seu desenvolvimento pessoal e profissional.

A *cidadania* é o principal *critério de seleção de beneficiários*, apesar desse conceito não ser enfatizado pela VPS ED/ME. Os textos do educacionismo destacam a idéia de “Nação” e de “País”, ainda que também apontem o caráter transnacional da sociedade ocidental contemporânea. A idéia de *necessidade* aparece na defesa de uma educação de qualidade para os pobres; todavia, a intenção do Movimento Educacionista é exatamente derrubar a “Cortina de Ouro” que separa os excluídos dos incluídos e os bem-educados dos mal-educados ou não-educados. Quanto aos *processos sociais de distribuição*, a VPS ED/ME defende uma combinação de *voto* e *competição*, na medida em que enfatiza o papel do poder público para universalizar a educação, e a importância do talento individual no acesso ao bem-estar.

4.5.2 A VPS ED/ME e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

A VPS ED/ME não vê com bons olhos *Políticas de Combate à Pobreza* (PCP) em geral e, muito menos, as que se baseiam no conceito de pobreza como renda monetária. O diagnóstico educacionista parte do conceito de exclusão do acesso a bens e serviços essenciais, que justifica a prioridade atribuída a políticas educacionais universais. Os PTRC e, em particular, o *Programa Bolsa Família* (PBF), são vistos como iniciativas voltadas para a pobreza monetária, o que explica as críticas recorrentes que recebem nos textos do educacionismo.

O Senador Cristóvam Buarque é particularmente incisivo nesse sentido. Quando era Ministro da Educação, em 2003, ele defendeu “com unhas e dentes” o modelo do Bolsa Escola no processo de unificação dos programas federais de transferência de renda⁹². Para ele, ao se afastar do modelo PGRME, ou seja, ao deslocar o foco da educação para a renda, o governo federal teria optado por políticas assistencialistas em detrimento de políticas emancipadoras. Buarque descreve o PBF como parte da “estratégia de governabilidade conservadora” do governo do presidente Lula, isto é, como uma iniciativa “sem impacto transformador. Ao criar

⁹² Ver a Conclusão deste trabalho.

o PBF e extinguir o Bolsa Escola, o PT teria “mimetizado as práticas seculares das elites brasileiras”, pois o programa representaria a “nacionalização do coronelismo”:

Talvez pela dificuldade em vencer seus preconceitos consolidados historicamente, a maioria simplesmente se ajustou à realidade, sem qualquer compromisso de mudar a estrutura social (...). Um exemplo desse retrocesso foi o efeito devastador sobre a consciência da importância da educação na população pobre, quando a Bolsa-Escola foi substituída pela Bolsa Família. Com a Bolsa-Escola, pela primeira vez na história do Brasil, os pobres passaram a sentir que tinham direito e até obrigação de procurar a educação dos filhos como caminho para emancipar-se da pobreza. Todo mês, quando recebiam seus benefícios, pensavam na escola como caminho para sair da pobreza, igualar-se aos ricos; agora, pensam que o benefício é uma ajuda à pobreza e, se saírem dela, perderão o benefício. (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007, p. 11, grifos nossos).

Como “pai” do Bolsa Escola e dissidente do PT, o Senador Cristóvam Buarque certamente tem razões políticas e pessoais para atacar o PBF. Contudo, as opiniões que ele manifesta são consistentes com as de outros atores que representam a VPS ED, ligados ou não ao Movimento Educacionista. A maioria entre eles concorda que “não se introduz uma mudança na educação simplesmente criando mecanismos como o PBF” (CUNHA, 2007). “Para promover o desenvolvimento social, seria preciso investir em estratégias de envolvimento da família e da comunidade”, como no *Programa Oportunidades* mexicano (CUNHA, op. cit.; AGUIAR, 2007). Além disso, sem investimentos na infraestrutura das escolas e na qualidade do ensino o PBF “gera resultados muito aquém de sua potencialidade” (CARA, 2007). Outros atores salientam as ameaças à sustentabilidade do PBF, se o presidente Lula transformá-lo em uma “marca pessoal”, e afirmam que, caso se limite a distribuir renda às famílias, o PBF se tomará apenas uma “sofisticação do assistencialismo” (DIMENSTEIN, 2007)⁹³.

O objetivo deste capítulo era contribuir para a identificação das principais VPS no Brasil e analisar como elas influenciam o debate sobre os PTRC. A análise da VPS RBC, VPS SAN, VPS DSA, VPS GS e VPS ED permitiu conhecer um pouco melhor o emaranhado de símbolos e significados que permeiam as discussões sobre proteção social no país, além de ter esclarecido o posicionamento de diferentes *comunidades de pensamento* sobre os PTRC e o PBF. Esse exercício propiciou uma visão mais acurada dos valores, diagnósticos e prescrições defendidos por cada uma dessas perspectivas. Por outro lado, ele também revelou que as VPS vinculadas aos paradigmas de desenvolvimento, a VPS DE, DH e DS,

⁹³ Os comentários são de Celso da Cunha, *Assessor especial da UNESCO*; Marcelo Aguiar, *Secretário Nacional do PBES*, em 2003, e autor do livro “Bolsa Escola, educação para enfrentar a pobreza”; Marcelo Cara, sociólogo, coordenador geral da *Campanha Nacional pelo Direito à Educação*, e do jornalista Gilberto Dimenstein.

estão bem representadas entre nós. A VPS GS tem clara afinidade com a VPS DE; a VPS SAN combina elementos da VPS DE e da VPS DS, assim como a VPS RBC; a VPS DSA se aproxima da VPS DS e, finalmente, a VPS ED tem pontos de contato com a VPS DH. Evidentemente, esse tipo de análise também deve levar em conta as variantes de cada VPS, que se baseiam em combinações particulares dos elementos da VPS DE, DH e DS.