



CONSIDERAÇÕES SOBRE A POBREZA E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A SUA CRESCENTE IMPORTÂNCIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Maria Inês Ferreira da Costa de Almeida Ribeiro¹

RESUMO: Procura-se refletir sobre a temática da pobreza enquanto questão social, estando esta relacionada com a emergência e consolidação do sistema capitalista. No intuito de garantir a manutenção desse mesmo sistema, várias têm sido as estratégias utilizadas para o seu enfrentamento. O sucesso na implementação dos modelos de transferência de renda, que tiveram especial impacto nos países da América do Sul pós Consenso de Washington, particularmente o programa Bolsa Família aplicado no Brasil, culminou no seu reconhecimento internacional, constituindo-se como a estratégia privilegiada na inclusão da área social na cooperação Sul – Sul, especificamente entre Brasil e África.

Palavras Chave: Pobreza, Banco Mundial, Programas de Transferência de Renda, Cooperação Sul – Sul.

ABSTRACT: This work aims to discuss poverty as a social question, and related this with the emergence and consolidation of the capitalist system. In order to ensure the maintenance of that system, several strategies have been used to fight the poverty. The successful implementation of cash transfer models, which had an important impact in the countries of South America post Washington Consensus as Bolsa Familia program in Brazil, gain international recognition. Nowadays this models are considered the main strategy for social area in South - South cooperation, particularly between Brazil and Africa.

Key words: Poverty, World Bank, Conditional Cash Transfers, South-South Cooperation.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). E-mail: inesalmeidaribeiro@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

Em pleno séc. XXI a pobreza e a desigualdade social continuam a afetar grande parte da população mundial e a constituir-se como um traço permanente na sociedade brasileira mesmo perante as rápidas transformações econômicas e sociais que nela têm ocorrido. Quer seja devido ao descompromisso do Estado em tomar como política prioritária o combate e a erradicação das desigualdades socio-econômicas, quer pela imposição do modelo neoliberal que atingiu o seu auge na implementação do Consenso de Washington, a verdade é que, a pobreza continua a constituir um desafio à democracia e à construção da cidadania pelo garante da universalidade e equidade dos direitos humanos e sociais, principalmente para os estratos sociais que têm vindo a ser historicamente negligenciados. As políticas de combate à pobreza pelo seu desenho e implementação, são residuais, fragmentadas e focalizadas, sendo os programas de transferência de renda, o seu maior exemplo. São políticas que não procuram a erradicação da pobreza pela sua raiz, mas sim reduzi-la e mitigá-la a níveis que sejam moralmente aceitáveis e que favoreçam os interesses do grande capital, não só pela dinamização do mercado como pela necessária coeção social. Esta tem sido a perspectiva adotada pelos organismos internacionais como o Banco Mundial e as Nações Unidas. O sucesso dos programas de transferência de renda, especificamente a Bolsa Família, aplicada no Brasil, despertou o interesse internacional para estes programas e a sua possibilidade de sucesso no enfrentamento da pobreza, principalmente da pobreza absoluta/extrema.

2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE POBREZA E MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO

A pobreza enquanto fenômeno social concreto, produzido e reproduzido socialmente, tem se constituído como objeto de estudo da ciência social (Pereira, 2006). Parece ser consensual que houve uma mudança quanto à natureza da pobreza com a emergência do capitalismo, aumentando esta em proporção direta à criação de condições para a superação da escassez. Segundo Neto (2001, p.42):



Se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas sociais, se vinha de muito longe a polarização entre ricos e pobres, se era antiquíssima a diferente apropriação e fruição dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava. Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade de produzir riquezas

A noção de direitos sociais corporificados na elaboração e implementação de políticas sociais, foi o resultado de uma luta histórica levada a cabo pela classe trabalhadora que tomando consciência das suas condições de vida e de si mesma enquanto classe tornou público os seus interesses pela reivindicação dos seus direitos. Estes foram atendidos pelo Estado, cuja unificação das respostas sociais nos países europeus ficou conhecida como o Welfare State, enquanto que na América Latina as políticas sociais foram sendo incorporadas de forma fragmentada e setorial (Sposati, 2011).

O enfrentamento da pobreza ao longo da história não se tem realizado no sentido da realização de direitos, mas fundamentalmente tem acompanhado os movimentos cíclicos do capital. Assim sendo, em momentos de expansão do capital alguns direitos foram reconhecidos principalmente aos trabalhadores, que tinham acesso à saúde e à previdência social, deixando de lado uma parcela da população, os pobres, a quem seriam negligenciados os direitos constituindo-se estes o alvo das ações assistencialistas (Montaño, 2012). A partir daqui consolida-se duas ideias fundamentais, por um lado o trabalhador não é pobre e que o sujeito pobre, ao não estar integrado no mercado de trabalho, não tem ao seu dispor políticas sociais desenhadas especificamente para eles, logo as suas necessidades básicas deverão ser asseguradas pela filantropia individual ou organizacional (Montaño, 2012). Nas crises do capitalismo incentiva-se a mínima intervenção do Estado na garantia de políticas sociais sob a desculpabilização de escassez econômica (Hayek in Montaño, 2002, p. 81-82). Esta foi a situação vivenciada pela maioria dos países da América Latina na década de 70 pela aplicação do Consenso de Washington, que implicou um conjunto de reformas estruturais orientadas para o mercado.

Segundo Merrion (2007, p. 62) o reconhecimento dos impactos sociais negativos causados pelos ajustes econômicos e as fragilidades das instituições, levou a que o Banco Mundial a partir dos anos 2000 mudasse o seu enfoque, exigindo a adoção de políticas anti-pobreza, uma medida que ficou conhecida como o Consenso pós – Washington. A primeira questão que se levanta neste ponto é como definir a pobreza para determinar quem serão os



pobres e usuários dessas políticas. Para Raichelis (2007) as intervenções propostas pelo Banco Mundial concentram a sua atenção no atendimento à pobreza absoluta/extrema, ou seja, em todos aqueles que se situam abaixo da linha da pobreza. A pobreza absoluta está associada à pobreza física, ou seja, a satisfação dos mínimos sociais necessários à reprodução da vida com o mínimo de dignidade humana (Pereira, 2006). Embora o mínimo de dignidade possa ser parcialmente determinado por condicionantes culturais, supõe-se que os requisitos mínimos para a sobrevivência física sejam universais permitindo a definição de uma linha de pobreza coincidente com esses requerimentos mínimos (Helio Jaquaribe, 1989, p.64).

3 EMERGÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Como Política Pública os programas de Transferência de Renda procuram contribuir para o direito à cidadania respondendo as seguintes especificidades: através de uma transferência monetária ao beneficiário, estabelece uma relação de maior proximidade entre o Estado e o cidadão por forma a contribuir para que haja uma mudança eficaz nas práticas políticas e na democracia por confrontar diretamente o clientelismo e o uso do eleitorado que tem vindo a marcar as políticas sociais brasileiras; permitir a inclusão dos trabalhadores do mercado informal, negligenciados e excluídos do Sistema de Proteção Social Brasileiro e por fim, apesar de ser qualificada de uma política pública de cariz compensatório, ela é complementada com outras políticas relacionadas com a educação, saúde e trabalho, que se constituem como medidas estruturais, que a médio e longo prazo possam permitir o enfrentamento da pobreza e uma melhor redistribuição de renda.

O Programa Bolsa Família constituiu-se como uma proposta do Governo Federal lançada em 20 de Outubro de 2003, que inicialmente consistia na unificação dos programas de transferência de renda federais já existentes como o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação. Transforma-se em Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, sendo regulamentada pelo decreto nº 5.209 de 17 de Setembro de 2004. Este constituiu-se como o programa de excelência no combate à fome e à miséria no Brasil no âmbito da Fome Zero. Os



programas de transferência de renda, onde se circunscreve o Programa da Bolsa Família caracterizam-se por:

[...] aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda per capita familiar, predominantemente, no caso dos programas federais, de meio salário mínimo. (Silva, Yazbek, Giovanni, 2008).

O programa tem dois objetivos essenciais que estão interligados: combater a fome, a pobreza e a desigualdade por meio de um benefício monetário associado à garantia de acesso a direitos sociais básicos como a saúde, educação, assistência social, seguridade alimentar e promover a inclusão social, uma vez que, procura criar condições para que as famílias possam enfrentar e superar a sua situação de vulnerabilidade (BRASIL/MDS, 2006). Uma das grandes inovações dos programas de transferência de renda, inclusive o da Bolsa Família, é que a família se constitui como a unidade beneficiadora e não o indivíduo em particular. O benefício destina-se a famílias pobres ou extremamente pobres, sendo estas consideradas como *“um grupo ligado por laços de parentesco ou afinidade, que formam um grupo vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”* (Silva, Yazbek, Giovanni, 2008). A execução do presente programa dá-se de forma descentralizada e na conjugação de esforços entre o nível federal, estadual e municipal e a sociedade civil, considerando não só a intersectorialidade como a participação comunitária e o controlo social (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Medida provisória nº 132, art.3º). Deste modo, a Bolsa Família apresenta-se como o programa mais eficaz no combate à pobreza pela sua focalização e pelo desenvolvimento de um processo sistemático de monitoramento e avaliação.

Com o intuito de romper com o viés assistencialista que tem vindo a marcar as Políticas Sociais brasileiras, o programa Bolsa Família pressupõe contrapartidas ou condicionalidades que devem ser cumpridas pelos beneficiários como critério de inclusão no programa. Enquanto as famílias cumprirem os critérios de elegibilidade e as condicionalidades do programa elas têm total liberdade de aplicarem o dinheiro recebido. Segundo recentes pesquisas, o Programa Bolsa Família, em 2012, atende 13 milhões de famílias em todo o território abrangendo os 5.564 municípios brasileiros. Parece ser irrefutável os impactos positivos que o presente programa tem tido sobre as famílias mais pobres, principalmente no Nordeste



do país onde a concentração de pobreza é maior. No entanto, verifica-se que em 2010 o presente programa abrangia 12,5 milhões de famílias e dessas cerca de 4,3 milhões superaram a linha da extrema pobreza do programa (70 reais per capita/mensal), mas apesar disso cerca de 30 milhões de brasileiros ainda se encontram na pobreza e a taxa de desigualdade é uma das maiores do mundo (Yazbek, 2012).

4 BRASIL NA ÁFRICA

A chegada do governo do PT ao poder e o carisma pessoal do Presidente Luís Inácio Lula da Silva foram determinantes na projeção do Brasil, bem como a adoção de políticas públicas, novas ou revistas, para lidar com os seus problemas internos que se transformaram em demandas internacionais de tecnologias sociais que foram reconhecidas como êxitos (Action Aid, 2010). A partir de 2005/2006 o Brasil começa a projetar-se como um ator internacional e a constituir-se como um provedor de meios para a cooperação e o desenvolvimento, deixando de ser exclusivamente um receptor de ajuda. A ajuda prestada pelo Brasil distingue-se dos demais países, porque parte de uma situação de igualdade, segundo o Presidente Lula, “ *a cooperação para o desenvolvimento não se limita à interação entre doadores e receptores, entendemos que se trata de uma troca entre atores semelhantes, com benefícios e responsabilidades mútuas*” (IPEA, 2010).

O continente africano tem-se constituído como o principal destinador da ajuda prestada pelo Brasil, tal deve-se a duas ordens de razões, por um lado devido aos interesses econômicos e geopolíticos, e por outro, devido aos laços históricos e às afinidades culturais e linguísticas, principalmente com os países lusófonos, que ligam os dois países. As relações intensificaram-se num duplo sentido, no maior investimento do Brasil na África, só em 2010 cerca de 50% dos projetos administrados pela Agência Brasileira de Cooperação foram destinados a África e dentro do próprio território nacional brasileiro despertou-se o interesse pela cultura africana que até então tinha sido negligenciada, excluída e omitida da agenda pública e da vida de toda uma nação que diariamente convivia com a negritude.

Uma das novidades nas relações de cooperação entre Brasil- África foi a introdução da chamada inclusão da dimensão social, isto é, políticas públicas que foram aplicadas com



êxito no Brasil, como os programas de transferência de renda, que estão a ser aplicadas em África, ajudando na construção de políticas sociais em países com uma fraca história de luta pela cidadania e de uma estrutura de proteção social inexistente ou precária

5 CONCLUSÃO

As estratégias para o enfrentamento da pobreza têm refletido as concepções que dela temos e a forma como a compreendemos no contexto onde ela se insere. A pobreza “*não se reduz às privações materiais*” (Yazbek, 2009, p. 73-74), ela é uma categoria multidimensional que se caracteriza não apenas pelo acesso a bens como também traduz-se pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças (Martins, 1991, p.15).

A pobreza não pode ser pensada como um fenômeno independente das relações sociais permeadas pela sociabilidade capitalista, cujo seu grande objetivo é garantir os interesses do capital financeiro a partir da acumulação de capital, tendo como consequência a desigualdade e a concentração da pobreza, reforçando a ideia de Elaine Behring (2000, p.31) “*a hipótese central é a incompatibilidade estrutural entre a acumulação e equidade*”. As políticas sociais deparam-se com um paradoxo, se por um lado, elas são garantias constitucionais que pressionam o Estado a garanti-las a todos os cidadãos como forma de reconhecimento de direitos, por outro lado, elas são submetidas aos imperativos do capital financeiro internacional tornando-se regressivas e conservadoras, ameaçando o direito à cidadania, incentivando a desuniversalização e descidadanização (Yazbek, 2012). A pobreza é neste contexto, não vista como expressão da questão social, mas como um lugar da não política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da filantropia (Telles, 1998, p. 15).

As políticas sociais privilegiadas no combate à pobreza, principalmente extrema/absoluta, são políticas fortemente focalizadas, compensatórias e emergenciais que não têm o intuito de erradicar a pobreza, mas sim de a aliviar e mitigar. Deveriam ser medidas transitórias que se vêm tornando permanentes, não emancipando e incluindo os sujeitos (Castel, 2004). Pensar em políticas de combate á pobreza é articulá-las com mecanismos



redistributivos que alterem a alta acumulação e concentração de riquezas, o combate à miséria e à pobreza deve implicar uma política econômica e não apenas social (Sposati, 2011).

Apesar das críticas que podem ser feitas aos programas de transferência de renda e em particular à Bolsa Família, não se pode negar que em uma década (2003-2010) o Brasil retirou da miséria cerca de 20, 4 milhões de brasileiros segundo dados recolhidos pela Fundação Getúlio Vargas (2010). Estas medidas podem se constituir como o primeiro passo no combate à pobreza devendo ser associadas a outras medidas estruturais que a médio e longo prazo permitam não só a quebra da geracionalidade do ciclo da pobreza como a efetivação da cidadania dos sujeitos traduzindo-se esta em mais poder de escolha, mais oportunidades e liberdade (Sen, 2000, p.10).

Com o apoio dos organismos internacionais, tem se construído um modelo social exógeno, como se o combate à pobreza fosse resolvido por uma padronização de "receitas". Neste ponto é importante fazer-se algumas considerações quanto à aplicação da Bolsa Família num contexto sócio-cultural diferente, devendo ter-se em conta as particularidades históricas e sociais dos países, o tipo de sistema de proteção social presente nos países, a contribuição dos movimentos sociais nas suas lutas pela efetivação de direitos sociais, quais os organismos internacionais que irão ser responsáveis pelo financiamento do programa de forma a que este tenha uma sustentabilidade e uma garantia ao longo do tempo, e por fim, que instituições nacionais e internacionais serão implicadas na gestão do programa e o tipo de comunicação que será realizado entre elas. Estas considerações terão de ser tidas em conta para compreender a magnitude dos impactos que o programa Bolsa Família poderá ter nos países africanos e em particular nas populações locais.

REFERÊNCIAS

ActionAid. Who's really fighting hunger? Why the world is going backwards on the UN goal to halve hunger and what can be done. Hunger FREE scorecard 2010. Disponível em: <http://www.actionaid.org.uk/doc_lib?hungerfreescorecard.pdf>. 2010.

Banco Mundial. *Estratégias de redução da pobreza no Ceará*. 2003. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/>>. Acesso em: 19 jun, 2012.



- Behring, E.R. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. *Capacitação em Serviço Social e política social: o trabalho do assistente social. Módulo 3*. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta e Continuada a Distância, 2000, p. 19-40.
- Castel, R. As transformações da questão social. In: Wanderley, M.B.; Bogus, L.; Yazbek, M.C. (Orgs.). *Desigualdade & questão social*. 2. Ed. São Paulo: Educ, 2004. P. 235-272.
- Fundação Getúlio Vargas. *A nova classe Média: o lado brilhante dos Pobres*. www.fgv.br/cps/ncm/. 2010.
- IPEA. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. Brasília: IPEA. www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf. 2010.
- Merrien, F.X. Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina? In: Carvalho, D.B.B. de; Demo, P.; Souza, N.H.B. de (Orgs.). *Novos paradigmas de política social*. Brasília: UnB, Programa de Pós – Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.
- Montaño, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.110, p. 270-287, abr./jun, 2012.
- Neto, J.P. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. *Temporalis*, Brasília, v.2, n.3, jan./jun, 2001.
- Rachelis, R. Gestão pública e cidade – notas sobre a questão social em São Paulo. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano XXVIII, n.90, jun, 2007.
- Sen, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das letras, 2000.
- Sposati, A. Tendências latino – americanas da política social pública no século 21. *Revista Katálysis*, v.14, n.1, p. 104-115, jan./jun, 2011.
- Silva, M.O.S.; Yazbek, M.C.; Giovanni, G. *A política social Brasileira no século XXI. A prevalência dos programas de Transferência de Renda*. São Paulo: Cortez, 2008.
- Telles, V.S. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos Programas de Renda mínima no Brasil. *Revista Polis*, São Paulo, 1998.
- Teixeira, R.V. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. *Serviço Social & Sociedade*, n.104, p. 650-680, out./dez, 2010.
- Yazbek, M.C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.110, p.288-322, abr./jun, 2012.