

FOCALIZAÇÃO E UNIVERSALIZAÇÃO EM PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA (PGRMs)

Luciano Farias Mega*

RESUMO: O Programa Bolsa Família já conta com mais de 11 milhões de famílias beneficiárias. Se cada família tiver em média quatro pessoas, temos mais de 40 milhões que vivem com a ajuda deste programa e, às vezes, exclusivamente deste. Mas, afinal, que tipo de pensamento sustenta o Programa Bolsa Família? Em que corrente teórica ele pode ser classificado? Não seria melhor que fosse universal, acabando, assim, com os problemas derivados da manutenção do cadastro? Este artigo visa debater as políticas de Garantia de Renda Mínima sob seu aspecto teórico em referência à discussão sobre focalização e/ou universalização das políticas sociais. Em um primeiro momento é apresentado o debate entre focalização e universalização destas políticas. Em seguida são apresentados os tipos de programas de garantia de renda mínima. Por fim é feita uma análise teórica, levando em consideração o exposto anteriormente, do Programa Bolsa Família, principal programa de Renda Mínima do Brasil.

PALAVRAS CHAVE: Focalização e Universalização; Tipos de Programas de Renda Mínima; Bolsa Família.

FOCALIZATION AND UNIVERSALIZATION IN MINIMUM INCOME GUARANTEE PROGRAMS (PGRMs)

ABSTRACT: The Family Subsidy Program benefits more than eleven million families. If each family have an average of four members, more than 40 million people are subsidized by the program and frequently exclusively by this program. What is the theory that underlies the Family Subsidy Program? In what theory may it be classified? Would it not be better if it were for all without the maintenance of rolls? Current analysis discusses the Minimum Income Guarantee policies based in its theoretical aspect with regard to the discussion on focalization and/or universalization of these policies. Other types of minimum income guarantee policies are provided. A theoretical analysis is undertaken taking into consideration the Family Subsidy

* Mestre em Política Social pela Universidade Católica de Pelotas – UCPel, Pelotas; Coordenador de Programas Sociais da Prefeitura Municipal de Taquari, RS. Email: lfmega@yahoo.com.br

Program as part of the Minimum Income Program in Brazil.

KEY WORDS: Focalization and Universalization; Types of Minimum Income Programs; Family Subsidy Program.

INTRODUÇÃO

Este artigo é parte integrante da Dissertação de Mestrado intitulada “Mudanças Causadas pelo Programa de Transferência Direta de Renda, Bolsa Família, aos Beneficiários de Santa Vitória do Palmar-RS” no ano de 2008, apresentada ao Programa de Mestrado em Política Social da Universidade Católica de Pelotas.

A discussão entre focalização e universalização nas políticas sociais não é nova, o que geralmente gera muita polêmica. Há pessoas que creem que o Estado deva ajudar a todos, assim como existem aqueles que acreditam que apenas os mais necessitados devem receber ajuda do estado.

Atualmente vivemos em nosso país uma experiência grandiosa, onde milhões de pessoas são atendidas. Em toda a nossa história nunca um governo investiu e aplicou tantos recursos em um programa social. Referimos-nos ao Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família é uma política focalizada, atualmente nas famílias que têm menos de R\$ 120,00 (R\$ 140,00 em valores de hoje) per capita mensal, porém, o projeto do Senador Eduardo Suplicy, aprovado pelo Senado Federal em 1991 instituiu no Brasil um Programa de Garantia de Renda Mínima Universal no Brasil.

O que seria mais salutar para o país? Termos um programa social que ajuda financeiramente àqueles que não conseguem o mínimo para a sua sobrevivência ou termos um programa em que todos os habitantes, não importando a classe social sejam contemplados?

Para levarmos a cabo tal discussão, nos deteremos num primeiro momento, no debate entre focalização e universalização. A seguir trataremos do tema relacionando-o com os tipos existentes de programas de Renda Mínima encontrados na bibliografia e, por fim, analisaremos o Programa Bolsa Família, principal programa

de Garantia de Renda Mínima do Brasil e sua relação com a fundamentação teórica apontada em relação ao discutido.

2 FOCALIZAÇÃO E UNIVERSALIZAÇÃO

Tratar de focalização ou universalização quando se fala em Programa de Garantia de Renda Mínima pode parecer, à primeira vista, um descabimento. De imediato a maioria das pessoas dirá que são posições antagônicas. Uns se colocarão contra um programa de Renda Mínima Universal, pois absorvem a ideia dominante liberal em que se coloca o trabalho assalariado acima de tudo, para através da exploração deste se perpetuar. Por outro lado existirão as pessoas que serão favoráveis, pois são justamente contrárias as ideias liberais.

Mas, antes que possamos tecer argumentações sobre focalização e universalização em programas de Garantia de Renda Mínima, gostaria de definir estes conceitos.

A focalização visa implementar ações que impactem em uma determinada camada, classe ou categoria da sociedade, enquanto que a universalização é justamente o contrário; trata de propor medidas e políticas que abranjam todo o conjunto da sociedade.

Em se tratando de proteção social, podemos observar num rápido olhar histórico que esta é uma questão bastante ligada à questão da cidadania e à forma como esta se dá em cada sociedade. Na Grécia Antiga estavam seguros todos os cidadãos, a princípio, e através destes, suas famílias e até mesmo seus escravos.

Na Roma Antiga, apesar da disputa eterna entre Patrícios e Plebeus havia um grande contingente de pessoas que, durante muito tempo, se “beneficiou” da política do “pão e circo”. Política focalizada, que visava manter calma a massa de pessoas que não tinham ocupação na cidade.

Tratava-se de dois tipos de cidadania diferentes, uma ativa e centrada na participação, a grega, e outra passiva, centrada na legislação, a romana. Mas em ambas a questão da pobreza estava a cargo do Estado.

Podemos observar esta mesma questão quando olhamos para a *Poor Law*

inglesa, que, da mesma maneira, estava a cargo do Estado e, já sob um princípio de Liberalismo, ligava o trabalho à assistência. Aqui as coisas se colocam de maneira diferente. Se antes àqueles que não tinham ocupação lhes era oferecido o “Pão e Circo”, a partir do momento em que as sociedades centraram-se nos mercados, os trabalhadores e, principalmente, aqueles que não tinham emprego passaram a ser encarados de maneira diferenciada.

O trabalho passou não mais a ser uma atividade primordial de realização para a vida da pessoa e da sociedade, passou a ser um mérito. Ou seja, aquele que estivesse trabalhando teria todo tipo de auxílio, mesmo que, por muitas vezes, precário, e aquele que não estivesse laborando seria praticamente abandonado. Chegando ao cúmulo da *Poor Law* inglesa, conforme coloca Faleiros:

Na perspectiva liberal defendida, por exemplo, por Malthus, afirma-se que a assistência é um empecilho para o desenvolvimento da capacidade dos indivíduos, e um incentivo à preguiça, ao gasto público e à manutenção de uma população inútil. Do ponto de vista ideológico, o liberalismo classifica as pessoas entre *aptos* e *inaptos*, capazes e incapazes para o trabalho e, de certa forma aceitaria alguma assistência aos incapacitados, como é o caso da *Poor Law*, na Inglaterra, que se estruturou em 1601, com a rainha Elizabeth I. A lei previa punição de “vagabundos” e o estímulo ao trabalho dos capacitados. As crises econômicas mudaram essa perspectiva da legislação aos pobres que, num primeiro momento era de punição: os vagabundos açoitados, marcados com a letra “S”, de slaves (escravos), podiam ser tomados como mão-de-obra – se eram encontrados como vagabundos por qualquer proprietário rural, tinham suas orelhas cortadas para estigmatizá-los como vagabundos. A política que classifica os pobres como capazes e incapazes punia os capazes de trabalhar, que eram considerados vagabundos. Desemprego e a vagabundagem eram confundidos. (FALEIROS apud SPOSATI, 1997, p. 12)

Conforme podemos observar, numa sociedade em que o importante era a produção industrial, a Política Social era bastante residual.

Com o Estado do Bem-estar Social, esta relação mudou sensivelmente e surgiram novos direitos e regras que tornaram bem mais humanas as condições das pessoas. Mesmo assim, no Brasil, por exemplo, existia uma relação de mérito, no caso o de estar empregado, para que tais direitos fossem realmente assegurados.

Os exemplos acima citados nos fazem crer que a questão da focalização e

da universalização nos leva necessariamente à conclusão de que a universalização tem a ver com a garantia de direitos sociais e a focalização com noções residualistas de justiça. Não é o que coloca Kerstenetzky. Esta autora defende que tanto políticas focalizadas como universais podem estar a serviço do Estado ou do mercado.

Primeiro vejamos o que nos diz Kerstenetzky, sobre a Justiça Social mercadocêntrica:

O mercado se encarrega de distribuir as vantagens econômicas a cada um de acordo com sua capacidade de 'contribuir' para com este, o faz através, principalmente, dos salários diferenciados. Nesta concepção o papel primordial do estado é o de assegurar o funcionamento do Mercado. Garantia de propriedade, proteção contra fraudes e cumprimento de contratos etc. mesmo assim uma rede subsidiária de proteção está a cargo do estado que seria uma espécie de seguro contra a imprevisibilidade do mercado. (KERSTENETZKY, 2006, p. 2)

Podemos inferir certa semelhança com a *Poor Law* inglesa. Logicamente que a semelhança não se dá no nível do tratamento desumano aplicado na época da *Poor Law*, mas na concepção de aptos e inaptos para o trabalho, por exemplo. Significa dizer que na Justiça Social mercadocêntrica descrita por Kerstenetzky também aqueles que não possuem emprego são meio que esquecidos.

E quanto à Justiça Social estadocêntrica, Kerstenetzky coloca que:

Nesta, a justiça é elaborada como uma combinação complexa de valores, respondendo não apenas à eficiência e à liberdade econômica, mas, também, à liberdade política e, sobretudo, à igualdade econômica. Mesmo concedendo ao mercado primazia na alocação de recursos econômicos, essa concepção ou família de concepções arroga uma importante função complementar — principalmente na (re)distribuição de vantagens socioeconômicas — ao Estado. (KERSTENETZKY, 2006, p. 3)

Esta autora considera a Justiça Social do Mercado como uma concepção fina e a Justiça Social do Estado como uma concepção espessa de Justiça Social.

Na concepção fina de Justiça Social, o Estado seria apenas uma espécie de protetor para os momentos de infortúnios da história ou da vida, como no caso de doenças e guerras, por exemplo. Desta maneira:

[...] essa concepção, sobretudo na vertente hayekiana (que admite a existência de incerteza nos mercados), confere ao Estado a atribuição de prover uma rede *subsidiária* de proteção social (renda mínima, seguro desemprego, imposto de renda negativo, são algumas de suas variantes), uma espécie de seguro social contra a incerteza. (KERSTENETZKY, 2006, p.3)

Na concepção fina de Justiça Social podemos encontrar tanto políticas universais quanto focalizadas. Conforme Kerstenetzky, o modelo dos EUA possui uma rede de proteção social mínima e a Política Social propriamente dita fica a cargo do mercado. Trata-se, na verdade, na crença clássica dos liberais de que a mão invisível do mercado acaba por regular as transações fazendo com que todos recebam o justo pelo que produziram.

Assim como no exemplo citado da Poor Law, aqui quem não produz será como uma espécie de resíduo do sistema, uma vez que a crença é a de que o Estado não deve intervir na economia a fim de nivelar as relações econômicas, pois esta tarefa é do mercado. Segundo Kerstenetzky:

Nesse contexto, a focalização aparece, portanto, como um componente (menor) da racionalidade do sistema, de sua eficiência global. A verdadeira “política social” seria, na verdade, a política econômica (que promove as reformas de orientação mercadológica, que no longo prazo seriam capazes de incluir todos). Em particular, essa concepção de política social focalizada rejeita a consideração das *desigualdades socioeconômicas* como motivadora da intervenção pública: é característico da concepção fina de justiça entender como justa a *distribuição* de vantagens econômicas resultantes de transações livres de mercado e assinalar para a política social o lugar de mera provisão de um seguro contra as agruras imprevisíveis da vida. (KERSTENETZKY, 2006, p. 5)

Universalização nesta concepção seria o caso do modelo inglês no qual estão garantidos os direitos básicos à saúde, educação e seguridade social. Mas nesta concepção fina de Justiça Social, como podemos observar, a Política Social é apenas residual, ou seja, para aqueles que não estão incluídos. A diferença entre universalização e focalização seria, portanto, equivalente ao tamanho do resíduo.

Na concepção espessa de Justiça Social a focalização aparece como uma ação reparatória, ao invés de residual, como na concepção fina. Isto significa dizer

primordialmente que na concepção espessa, ao se focalizar uma política social, se faz para que possam ser reparadas injustiças passadas e assim restituir, segundo Kerstenetzky:

[...] a grupos sociais o acesso *efetivo* a direitos universais formalmente iguais — acesso que teria sido perdido como resultado de injustiças passadas, em virtude, por exemplo, de desiguais oportunidades de realização de gerações passadas que se transmitiram às presentes na perpetuação da desigualdade de recursos e capacidades. (KERSTENETZKY, 2006, p. 7)

Podemos caracterizar o caso dos programas que preveem cotas por etnia ou ainda para refugiados de guerra e/ou perseguidos políticos, entre outros. Mas o importante a se ressaltar aqui é que, numa concepção espessa de Justiça Social, os programas focalizados trabalhariam em conjunto com políticas universais, ou seja, não haveria uma lógica de substituição, como na concepção fina de Justiça Social.

Portanto, a contradição não está localizada entre focalização e universalização e, sim, nas concepções de Justiça Social. Sobre isso cabe citar um exemplo colocado por Kerstenetzky:

[...] a universalização da educação pública no Brasil não elimina as distâncias entre a realização educacional de pobres e ricos, que sempre têm como alternativa o sistema privado. Parte do problema tem a ver com a desigualdade de renda pura e simples, além da desigualdade na qualidade da educação oferecida pelos estabelecimentos educacionais. Políticas que tornem viável a “opção pela escola” dos mais pobres e que valorizem a escola pública tornam-se, assim, importantes. Porém, mesmo em condições ideais, controlados níveis e qualidade da realização educacional, sabe-se que restaria ainda, por exemplo, a distância determinada pelos diferentes *backgrounds* familiares. Uma política educacional focalizada complementar a universal por meio da oferta de reforço escolar e cursos preparatórios. Não haveria, pois, uma contradição entre os dois estilos de política social, nesse caso. (KERSTENETZKY, 2006, p. 7)

Desta maneira Kerstenetzky chega à conclusão de que existem quatro associações possíveis, que vão ser demonstradas no quadro abaixo para exemplificar.

Quadro 1. Associações

CONCEPÇÃO	FOCALIZAÇÃO	UNIVERSALIZAÇÃO
FINA	Residualismo, ou seja, rede de proteção social mínima.	Seguridade social, educação e saúde básicas.
ESPESSA	Alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa	Seguridade social, educação e saúde universais e generosas.

A seguir mostraremos os diversos tipos de Renda Mínima existentes e tentaremos classificá-los conforme o quadro acima.

3 PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

Segundo definição de Silva (1997), existem basicamente três correntes de inspiração dos Programas de Garantia de Renda Mínima. São elas:

- A corrente liberal que propõe o Imposto Negativo e uma Renda Mínima Universal.
- A corrente distributivista que propõe diversos tipos de PGRM Universais.
- A corrente que defende a reinserção que defende o PGRM temporário, apenas até o momento em que o indivíduo esteja reinserido.

Trabalharemos, a seguir, cada um deles:

3.1. A CORRENTE LIBERAL

Os liberais defendem os PGRM como uma maneira de garantir a sequencia do capitalismo, pois logicamente que é danoso a este sistema o fato de que um número cada vez maior de pessoas não participe do mercado, pois acaba enfraquecendo-o. Portanto, vislumbram através de PGRMs uma possibilidade de que pessoas que estavam fora do sistema, ou seja, não consumindo mercadorias, volte a fazê-lo ou iniciem, é, no mínimo, uma boa ideia.

Esta preocupação dos liberais advém do processo atual em que se encontra o capitalismo na sua fase chamada de Neoliberalismo em que o avanço tecnológico causou duas rupturas muito bruscas e que alteraram profundamente as relações no interior deste sistema, assim como aumentou o desemprego, o subemprego e a informalidade.

Conforme Baltazar (1996), tais rupturas são a Ruptura produtividade – emprego e a Ruptura produtividade – renda. Isto significa dizer que não é mais necessário o aumento de funcionários para que exista um aumento de produção e que cada indivíduo não é mais remunerado através de sua produtividade marginal, mas em função de sua integração no processo produtivo, este cada vez mais automatizado.

Desta maneira caberia aos PGRM, dentro de uma visão focalizada, dar aos indivíduos excluídos do processo produtivo as mínimas condições para que possam sobreviver e logicamente com isso consumir.

Os liberais têm praticamente duas propostas. O imposto negativo e a Renda Mínima Universal, sendo que as duas se encaixam na concepção fina de Justiça Social ou, como chamou Kerstenetzky (2005), concepção mercadocêntrica. A seguir veremos cada uma destas.

3.1.1 Imposto Negativo

O imposto negativo funciona de maneira a traçar uma linha considerada a mínima para a sobrevivência da pessoa ou família em dinheiro. Cada pessoa ou família que tiver renda per capita acima desta linha estará pagando imposto, e cada pessoa ou família que estiver abaixo desta linha receberá a quantia que falta para que possa alcançar a linha determinada como mínima para a sobrevivência.

Mas o beneficiário de tal programa deve deixar de sê-lo tão logo alcance por seus próprios meios a linha estabelecida. O que pode acarretar, em fraudes diversas se a linha estabelecida for muito baixa. Porém, segundo os defensores do imposto negativo:

[...] a preocupação central das propostas liberais quer de Renda Mínima Universal, quer de Imposto Negativo, é a possibilidade de desestímulo ao trabalho, valor fundamental do liberalismo; daí

sugerir a fixação de um teto que não comprometa a incitação ao trabalho, sendo que a vantagem do Imposto Negativo é direcionar-se para as famílias mais desfavorecidas. (SILVA, 1997, p. 46-47)

O imposto negativo é uma renda compensatória, é dirigido às pessoas em situação de extrema pobreza e requer uma série de medidas complexas para seu funcionamento, como a formulação e manutenção de um completo banco de dados que deve orientar sobre a permanência ou não das famílias. Tal processo requer também um monitoramento muito grande e dispendioso para o Estado, a fim de evitar fraudes acarretando que pessoas que não estão abaixo da linha determinada acabem por receber os valores do programa.

O imposto negativo é uma política focalizada que pertence a concepção fina de Justiça Social.

3.1.2 Renda Mínima Universal

Esta proposta tem como princípio:

Reflexão sobre a ideia do crescimento, da produtividade e da flexibilidade do mercado de trabalho, geradores do desemprego e subemprego crônicos, de insegurança e da precarização de uma fração crescente da população e propõe uma renda idêntica atribuída a todos, sob base individual, independente de outras rendas provenientes do trabalho ou de outras fontes, da situação familiar ou da vontade de aceitar ou não um emprego. (SILVA, 1997, p. 43)

A Renda Mínima Universal na visão liberal garante a todas as pessoas e por tempo indeterminado uma renda fixa e igual a todos, a fim de não desincentivar o trabalho. Tem a vantagem de não ser necessário um monitoramento tão grandioso e não possuir condicionalidades e se dá de maneira a substituir os demais programas, principalmente o seguro desemprego que ficaria sem função.

Este tipo de PGRM, por ser uma proposta liberal coloca-se na concepção fina de Justiça Social, pois o Estado proveria a todos uma renda mínima, indispensável à sobrevivência, sendo este um valor baixo para não desincentivar o trabalho, pois o centro da sociedade seguiria sendo o mercado.

3.2 A CORRENTE DISTRIBUTIVISTA

Os distributivistas têm um ponto de partida diferente e por isso chegam a um final igualmente distinto que os liberais. Os distributivistas não estão preocupados, por assim dizer, em salvar o capitalismo; ao contrário, o próprio fato de redistribuir a renda produzida pela sociedade é visto como um possível passo rumo ao socialismo, sendo que defendem, portanto, uma racionalização do modo de distribuição de renda da sociedade atual; e algumas correntes internas defendem a constituição de uma sociedade do tempo livre através dos PGRM.

Apesar de existirem várias formulações dos distributivistas para PGRM, estas podem ser caracterizadas como Renda Mínima Universal, nome igual ao utilizado pelos liberais.

A Renda Mínima Universal para os distributivistas é, assim como para os liberais, paga a todas as pessoas incondicionalmente, porém, nesta corrente os PGRMs não devem jamais substituir os programas já existentes. Desta maneira eles são complementares e sempre universais. Aqui se encontra a maior diferença entre as duas correntes sobre este assunto.

A corrente distributivista é acusada de que com isso estaria desestimulando o trabalho; porém, se considerarmos que o mesmo está cada vez mais escasso, devido às rupturas apontadas por Baltazar (1996) e relatadas por nós anteriormente, não é uma crítica razoável.

O que pode acontecer são situações, as quais já podemos presenciar algumas através do Programa Bolsa Família, em que os beneficiários recusam empregos ditos “ruins” se não forem mais bem remunerados. Ou seja, um PGRM deve ter o poder de dar ao seu beneficiário a possibilidade de escolha. Este debate ocorreu inclusive em sessão do Senado Federal quando o Senador Eduardo Suplicy defendeu seu Projeto de Garantia de Renda Mínima (SUP LIC Y, 1992).

Uma diferença marcante desta corrente em relação à corrente liberal é o fato de que nesta corrente a maioria dos autores está preocupada em construir uma nova realidade social, conforme coloca Baltazar:

Praticamente todos os autores considerados distributivistas defendem programas de renda mínima do tipo alocação universal, entre eles, um dos mais citados é GORZ que acredita no fim da sociedade

do trabalho assalariado e propõe uma política de redistribuição do trabalho na sociedade e de redução intermitente do trabalho empregado [...] (BALTAZAR, 1996, p. 19).

Outra diferença é a que trata do valor a ser recebido por cada pessoa: enquanto na liberal deve ser um valor baixo para que não haja um desestímulo ao trabalho, na proposta distributivista o valor é mais alto, pois se propõe justamente uma maior distribuição de renda.

Assim sendo, fica claro que, mesmo que guardem semelhanças em torno do modo de funcionamento, as duas propostas têm diferenças fundamentais em sua concepção. Enquanto a liberal visa à eficiência do sistema capitalista, a distributivista está mais preocupada com a construção de uma nova sociedade; e, não sendo isto possível, tenta ao menos uma transformação radical no modo de distribuição de renda desta.

Portanto, o PGRM universal dos distributivistas pode ser classificado como sendo pertencente a concepção espessa de Justiça Social, ou, como chamou Kerstenezky (2005), concepção estadocêntrica de Justiça Social.

3.3 A CORRENTE QUE DEFENDE A REINserÇÃO

Esta corrente apresenta uma argumentação central na necessidade de mobilização do beneficiário para a sua inserção social e profissional. Vincula seus PGRMs a outros programas a fim de alcançar este objetivo e para isso articula o direito a uma renda mínima ao direito à inserção profissional e social.

Assim como no imposto negativo, existe a necessidade de um rígido acompanhamento da renda dos beneficiários, pois estes PGRMs têm duração limitada. Esta limitação é relacionada ao tempo necessário para que aconteça a inserção social e profissional do indivíduo.

Desta maneira, trata-se também de programas focalizados os defendidos por esta corrente, caso do RMI francês, por exemplo. Tal experiência ocorre em sucessivos fracassos, pois acaba o objetivo do programa por se chocar com a realidade da falta de empregos estrutural do sistema.

Assim como o Programa de Renda Mínima Universal dos distributivistas,

esta corrente apresenta programas que são complementares e, também como os distributivistas, podem ser classificados na concepção estadocêntrica de Justiça Social.

4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família é um dos mais de trinta que compõem um programa maior denominado Fome Zero e por isso mesmo pode ser classificado como complementar.

Isso o colocaria a princípio em uma classificação distributivista ou de reinserção. Porém, não podemos classificá-lo como pertencente a corrente distributivista por se tratar de um programa focalizado, atualmente, nas famílias que têm renda per capita mensal inferior a R\$ 140,00.

Não podemos classificá-lo como pertencente à corrente da reinserção, pois a participação no mesmo não está condicionada a nenhum tipo de exigência, como participar de cursos de profissionalização, aperfeiçoamento profissional etc.

O Programa Bolsa Família é na prática um imposto negativo e tem traços fortes da corrente liberal como o baixo limiar de renda para a participação neste, assim como o baixo valor alocado as famílias.

Ainda que pese a máxima de que o dinheiro sempre é bem vindo, trata-se aqui do fato do programa não visar que as pessoas vivam desta alocação de recursos, como querem os distributivistas, mas ao contrário. Pelo fato da alocação não ser muito alta, o objetivo é dar as pessoas condições para sobreviver enquanto estão fora do mercado, indo neste ponto ao encontro do pensamento da corrente liberal.

Mas também é um erro classificar o Programa Bolsa Família como sendo pertencente a corrente liberal, pois, como vimos anteriormente, os liberais defendem que os PGRMs sejam substitutivos às demais políticas sociais e o Programa Bolsa Família é complementar. Ou seja, as demais políticas sociais não deixam de existir e nem seus beneficiários são impedidos de acessar os demais programas.

Portanto, não é fácil classificar o Programa Bolsa Família de acordo com o que dizem os estudiosos do assunto. Tal programa apresenta características variadas e parece ser uma mistura de tipos e estilos de Renda Mínima, dificultando um pouco

a “visão” acadêmica sobre este. Mas, segundo Herbert de Souza, o Betinho:

Existe um modo simples e direto de se identificar e definir a natureza autoritária ou democrática de um processo ou proposta de desenvolvimento. Simplesmente o de se perguntar se esse processo irá beneficiar a quem e de que forma, atender a que tipo de necessidades e com que tipo de participação e resultados. (SOUZA apud SUPPLY, 1992, p. 225).

Levando em conta o que nos disse Betinho, deveríamos todos analisar este programa profundamente, não em relação a sua legitimidade, funcionabilidade ou aplicabilidade ou ainda qualquer outro aspecto, pois, de fato, todo e qualquer aspecto a ser analisado seria menos importante do que a sua finalidade e seus efeitos nesta sociedade.

Assim sendo, torna-se difícil uma simples análise acadêmica, pois o Programa Bolsa Família é, como já vimos, um híbrido e tem características de várias correntes de Renda Mínima.

Tal situação pode ser atribuída *a priori* ao fato de que Lula, ao assumir a Presidência da República, recebeu de seu antecessor uma série de programas onde havia alocação de recursos monetários aos beneficiários. Eram todos programas focalizados e específicos como Bolsa Escola, Vale Gás, Vale Alimentação e o Cartão Alimentação.

Na verdade o Programa Bolsa Família é a junção destes, assim como seu aperfeiçoamento, o que inclui, por exemplo, uma considerável diferença positiva no recurso alocado para cada beneficiário e um avanço extraordinariamente maior se levarmos em conta o número de beneficiários atendidos em comparação com os atendidos pelos fragmentados programas do Governo FHC.

Saber se este aproveitamento de uma base de dados já existentes e de alguns pressupostos anteriores, como a renda *per capita* exigida para ser beneficiário que só aumentou uma vez, de R\$ 100,00 para R\$ 120,00 em 2006, foi uma boa opção política, é uma questão que demandaria um estudo muito mais aprofundado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos observar, a questão da focalização das políticas sociais ou da universalização das mesmas não tem uma relação direta com a questão de estas serem residuais ou garantias de direitos.

De acordo com o que Kerstenetzky (2006) afirma em seu estudo, a universalização do ensino no Brasil, para que chegue a plenitude, necessita de políticas focalizadas àqueles indivíduos que estão em desvantagem. Isso acontece, porque o cenário atual de dificuldade das pessoas para acessarem as políticas sociais universais leva à necessidade, em alguns momentos, de ações focalizadas para que haja uma habilitação de acesso às políticas universais.

Este é o caso do próprio Programa Bolsa Família em relação à Escola. Enquanto a Educação é uma Política Social universal, muitas vezes crianças de famílias muito pobres só têm condições de acessarem este direito mediante a participação no Programa Bolsa Família, que é uma Política Social focalizada. O dinheiro recebido neste programa muitas vezes possibilita alimentação, vestuário, compra de material escolar, transporte, entre outras necessidades existentes para se sair de casa e chegar à escola em condições mínimas para a aprendizagem. Desta forma, fica claro que por vezes uma política universal (Educação), necessita de uma ação focalizada (Bolsa Família) para ser justamente universal, ou seja, garantir o acesso de todos na prática e não apenas nas intenções ou no papel.

Em relação aos programas de Garantia de Renda Mínima, estes tanto podem ser focalizados como universais, mas o mais importante, na verdade, é discutir e saber quais os objetivos destas políticas e então deliberar sobre o assunto. Ao colocar desta forma, o que pretendo é levantar a discussão sobre a questão do tipo de Justiça Social em que acreditamos e/ou queremos para a nossa sociedade.

Ao optarmos pela sequência de uma sociedade baseada no mercado e na crença da Justiça Social através do mercado, ficam os programas sociais do tipo substitutivos funcionando com uma espécie de “contra mola” que resiste e que não se sabe ao certo se serão positivos ou negativos em longo prazo. Por outro lado, o avanço de uma concepção de Justiça Social através do Estado, numa busca por uma sociedade socialista ou mesmo por uma volta ao Welfare State, acaba por esbarrar

justamente na predominância do mercado em nossa sociedade.

A escolha deveria ser entre o modelo de sociedade e não de programa social, pois a lógica seria que, primeiro, se determinasse o tipo de justiça social que queremos e então aplicássemos a ele os programas que se adaptam a escolha. Mas, como sabemos que esta possibilidade nunca existiria na prática, dado o ritmo da vida social, o que enxergamos é uma intensa disputa nesta área colocando, de um lado, aqueles que visam apenas o crescimento econômico e por isso acreditam na justiça do mercado e, do outro lado, os que querem uma justiça social mais elaborada, com uma combinação complexa de valores e que responda não apenas a eficiência e a liberdade econômica, mas também, à liberdade política e, sobretudo, à igualdade econômica.

Inferese que o Programa Bolsa Família do Presidente Lula sofre de um problema grave ao não poder ser classificado em uma corrente de pensamento sobre o assunto. Sendo assim, possui em seu âmago uma série de contradições que não nos deixam vislumbrar o seu futuro próximo.

Em nossa opinião o Programa Bolsa Família já proporcionou avanços, simplesmente por colocar na pauta este assunto, considerando que o objetivo é a Justiça Social. Em longo prazo, este programa deverá passo a passo ir se adaptando para se tornar uma Renda Mínima Universal distributivista, pois, para nós, não há sentido em querer simplesmente inserir as pessoas em um sistema que está fadado ao fracasso, visto o colocado anteriormente. Assim, mesmo se optarmos por isso, nunca teremos a certeza de que atingiremos o objetivo, pois, com as rupturas colocadas por Baltazar (1996), não mais teremos empregos para todos.

Se não houver algum fato extraordinário que faça com que o sistema se modifique, o que se vislumbra é uma sociedade onde haverá cada vez menos vagas de trabalho e não sabemos, também, até que ponto a informalidade será capaz de absorver as pessoas que não encontram oportunidades formais de trabalho. Acontecendo isto, haverá um movimento em cascata que poderá, por fim, fazer com que os estados não tenham, dentro de algum tempo, condições de realizarem os serviços que fazem hoje e os mercados se depararem com a falta de consumidores para suas mercadorias.

Desta maneira, pode ocorrer que uma Renda Mínima Universal do tipo

distributivista, baseada na produção social, seja uma alternativa capaz de evitar, por exemplo, que cheguemos à barbárie.

REFERÊNCIAS

BALTAZAR, M. C. **Transformações atuais do estado de bem estar social: programas de garantia de renda mínima, as ONGs na prestação de serviços sociais e descentralização das políticas sociais.** Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, 1996.

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas sociais: focalização ou universalização?** *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 4, p. 564-574, out./dez. 2006.

SILVA, M. O. S. **Renda mínima e reestruturação produtiva.** São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, A. (Org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

SOUZA, H. de. Distribuição de renda: desenvolvimento e democracia. In: SUPLICY, E. **Programa de garantia de renda mínima.** Brasília: Senado Federal, 1992.

SUPLICY, E. **Programa de garantia de renda mínima.** Brasília: Senado Federal, 1992.

Recebido em: 20 de fevereiro de 2013

Aceito em: 28 de novembro de 2013.