

Necessidades Humanas e Mínimos Sociais: uma reflexão crítica

Myrtes de Aguiar Macêdo¹

O objetivo deste artigo é refletir sobre as necessidades humanas enquanto categoria balizadora do debate sobre mínimos sociais no contexto das políticas assistenciais brasileiras. Vale lembrar que a questão dos *mínimos sociais* foi introduzida no contexto da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, como direito do cidadão e dever do Estado com vistas ao atendimento de *necessidades básicas*.

Na definição de assistência social, contida na LOAS, se estabelece uma vinculação entre mínimos sociais e necessidades básicas que nos remete a duas indagações fundamentais. Que são necessidades básicas? Que parâmetros devem ser utilizados para o estabelecimento dos mínimos sociais a serem garantidos? Estas questões instigam as reflexões contidas neste texto, tendo como ponto de partida uma incursão na teoria das necessidades humanas refenciada pela abordagem de Agnes Heller e pela formulação de Ian Gough e Len Loyal. Buscamos nestes aportes teóricos balizas que demarquem a discussão em torno da questão dos mínimos sociais no país. Entendendo que essa questão não se restringe apenas à questão teórica, procuramos identificar, a partir dos principais argumentos em confronto, sua dimensão ético-política, apontando para suas vinculações às diversas interpretações de necessidades humanas.

Conceituando as necessidades humanas

Na tentativa de explicitação do conceito de necessidades humanas, tomamos como marco inicial a análise de Agnes Heller sobre a teoria

¹ Doutora em Política Social pela Universidade de Manchester e professora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio

das necessidades em Marx, cuja elaboração teve como base um rastreamento das concepções de necessidades encontradas ao longo da obra deste clássico.

Considerando as diversas interpretações dadas a necessidades, Heller chama a atenção para uma certa heterogenidade no trato desta categoria no âmbito da teoria marxista. Em suas observações preliminares, ressalta na abordagem marxiana, a ênfase atribuída à dimensão extra-econômica ou histórico-filosófica de necessidades. Para Marx, uma interpretação desta categoria segundo critérios puramente econômicos, é reducionista, transformando necessidades em demanda.

Por outro lado, as considerações de Heller não deixam dúvidas quanto ao posicionamento de Marx em rejeitar a interpretação naturalista de necessidades, no sentido estrito de "necessidades naturais", "necessidades físicas", isto é, de necessidades puramente biológicas; o que quer dizer que as necessidades dirigidas à sobrevivência não podem formar grupos autônomos de necessidades, sob o ponto de vista histórico-filosófico que orienta a reflexão de Marx. Assim, o volume das chamadas necessidades naturais, por se interrelacionarem com o modo de satisfazê-las se constituem um *produto social* que depende, em grande parte, das condições culturais de um dado contexto histórico. Neste sentido, o objeto da necessidade e a necessidade em si mesma se acham sempre em correlação, visto que os tipos de necessidades se configuram conforme os objetos a que estão dirigidas - bens materiais e não materiais.

Nesta perspectiva, as necessidades naturais referentes a auto conservação são naturalmente necessárias porque sem sua satisfação o homem não pode conservar-se como ser natural. No entanto, o que é enfatizado na análise filosófica do conceito é que as *necessidades necessárias* para a manutenção do homem como ser natural são, também, *sociais* porque os modos de satisfação, por serem produzidos socialmente, *fazem social* a necessidade em si mesma.

Como observação fundamental a partir do exposto, podemos afirmar que o conceito de *necessidades naturais* como um conjunto de necessidades independente, distinto do conceito de "necessidades sociais ou socialmente produzidas" não se coaduna com a teoria marxista de necessidades (Heller, 1986: 31).

Para Heller as necessidades naturais funcionam como um *conceito limite* – limite diferencial segundo as sociedades. Trata-se, portanto, do limite da simples existência. Neste sentido, a autora deixa de falar em “necessidades naturais”, adotando a noção de “limite existencial” para a satisfação de tais necessidades. Para Marx, as *necessidades necessárias* são aquelas surgidas historicamente e não dirigidas à mera sobrevivência, isto porque a *moral e os costumes* são elementos culturais decisivos na modalidade de satisfação e parte constitutiva da vida “normal” dos homens pertencentes a uma determinada classe de uma dada sociedade (Heller: 1986: 34).

Heller salienta que o conceito de necessidades necessárias é extremamente importante, ainda que se trate de uma categoria descritiva. Desta forma, a dimensão e o conteúdo das necessidades necessárias podem ser distintos ao se referir a um trabalhador situado num contexto histórico determinado de outro trabalhador de tempo histórico e contexto social distintos. Marx aponta a contradição entre as necessidades e as possibilidades do trabalhador. Seguindo o caminho teórico de Marx, Heller menciona as diferentes interpretações para o conceito de “necessidades sociais” encontradas em sua obra, ressaltando que, a de maior relevância é de “necessidades socialmente produzidas” tomada como sinônimo de necessidades humanas, que abrange a totalidade das necessidades dos homens particulares (Heller, 1986: 80). Em relação à classe trabalhadora, Marx faz uma distinção entre “necessidade social” expressa em forma de demanda efetiva no mercado e necessidade social verdadeira. Isto quer dizer que uma necessidade representada por mercadorias se constitui *demanda* que se distingue quantitativamente da verdadeira necessidade social.

A “necessidade social” referida à demanda é, portanto, mera *aparência* que não expressa as necessidades sociais “reais” da classe trabalhadora, e inclusive as “transfigura” em seu contrário” (Heller, 1986: 82). Marx toma como base, nas suas reflexões sobre necessidades, uma categoria objetiva de sujeito, isto é, um determinado homem, de uma determinada classe, nascido em um sistema e em uma hierarquia de necessidades preconstituídas (ainda que em evolução) pelos costumes, pela moral das gerações precedentes e, sobretudo, pelos objetos de

suas necessidades. Assim, o homem na perspectiva das necessidades, interioriza esse sistema, ainda que de maneira individual.

Em resumo, Marx tendo por referência as necessidades individuais enfatiza sua dimensão social e histórica ao identificar necessidades socialmente produzidas com as necessidades dos homens particulares. Vale lembrar que, ao distinguir as necessidades verdadeiras, totalmente conscientes, das necessidades "sociais" que emergem no mercado como demanda, Marx admite que estas últimas assinalam as possibilidades de satisfação das primeiras em referência a uma determinada sociedade. (Heller, 1986:83) Trata-se, neste ponto de vista, de um reconhecimento entre o que é suscetível e não suscetível de satisfação. Com o desenvolvimento do capitalismo a esfera quantitativa das necessidades propriamente humanas e as necessidades existenciais puras assumem um aspecto quantitativo como dominante.

Para concluir estas considerações sobre necessidades humanas em Marx, cabe distinguir necessidades existenciais de necessidades propriamente humanas. A objetivação social e as necessidades se encontram sempre em correlação. Enquanto a objetivação social delimita a extensão das necessidades dos homens de uma determinada sociedade ou classe, as necessidades que são sempre pessoais, são, ao mesmo tempo sociais, porque o objeto de toda necessidade é proporcionado por uma objetivação social.

As necessidades existenciais (baseadas no instinto de conservação compreendem necessidades de alimentação, sexualidade, contato social e cooperação) definem-se como necessidades concretas no âmbito de um dado contexto social. As necessidades propriamente humanas, predominando seu caráter qualitativo, têm como objeto atividades de ordem cultural, esportiva, moral, além de necessidades de amizade, de amor, etc.

Marx foi enfático ao admitir que, a partir do ponto de vista das necessidades, a classe trabalhadora não pode ter satisfeitas suas necessidades radicais no marco da sociedade capitalista. Isto porque, esta sociedade, baseada na produção de mercadorias e na divisão do trabalho, tem a alienação como onipresente nas relações sociais mediadas pelo mercado, reduzindo as necessidades das massas ao tipo existencial

de caráter quantitativo. Assim, a concepção filosófica de necessidade em Marx tem como perspectiva um projeto de transformação de sociedade.

Na concepção de necessidades humanas em Len Doyal e Ian Gough (1991) encontramos uma formulação distinta da marxiana, mas que apresenta, em relação a esta, pontos de convergência significativos. A primeira observação a ser considerada é que esses autores procuram construir uma teoria com características de universalidade e objetividade, dando relevo à dimensão política de satisfação de necessidades com base em parâmetros internacionalmente reconhecidos. Neste intento, partem da premissa de que *saúde e autonomia* são necessidades humanas básicas, por se constituírem em pré-condições universais para uma participação bem sucedida de uma pessoa na sociedade.

Para Doyal e Gough três variáveis-chaves afetam os níveis de autonomia individual: 1) o **entendimento** que uma pessoa tem de si própria, de sua cultura e do que é esperado dela no contexto no qual se acha inserida; 2) a **capacidade psicológica** que a pessoa tem para formular opções para si própria; 3) as **oportunidades** objetivas que a capacitam a agir de acordo com seus objetivos.

Quanto ao grau de *entendimento de si próprio* e da cultura fica evidente a importância que os autores atribuem às instâncias de socialização de cada sociedade ... "em todas as culturas, a habilidade da língua é necessária como meio pelo qual as pessoas aprendem a organizar conceitualmente o seu mundo e a deliberar sobre o quê fazer nele".

Como segunda chave determinante da autonomia, os autores incluem a *capacidade cognitiva e emocional do indivíduo* - essencialmente sua saúde mental. Neste sentido, a ênfase recai sobre a racionalidade e responsabilidade práticas presentes em todas as ações individuais.

Em relação à terceira variável identificada nessa abordagem teórica - as oportunidades - a ênfase incide sobre a capacidade das pessoas para fazer escolhas conseqüentes. Portanto, necessidades humanas básicas consistem nos pré-requisitos universais para uma participação social bem sucedida, ou seja, a satisfação dessas necessidades se constituem pré-requisitos na prevenção de danos sérios à saúde e à autonomia dos indivíduos. A busca nas políticas sociais deve ser no sentido de garantir

as condições que capacitam os indivíduos para uma participação social minimamente prejudicada. Neste sentido, uma pessoa com saúde e autonomia debilitadas é alguém que se encontra com sua capacidade de ação de alguma maneira limitada.

Nesta perspectiva, afirmam os autores que a satisfação dessas necessidades é um direito de todas as pessoas. Isto quer dizer que todos os membros de uma sociedade têm obrigações sociais, porém, se não há níveis adequados de satisfação de suas necessidades, básicas, essas pessoas tornam-se incapazes de agir conforme os padrões culturalmente desejáveis.

Compartilhando com a visão marxista de necessidades humanas, os autores insistem em que as necessidades básicas não se restringem à mera sobrevivência física.

Defendendo uma visão processual a respeito da satisfação das necessidades humanas básicas, Gough e Doyal reconhecem que é equivocado se pensar em necessidades de sobrevivência e autonomia como metas, ou seja, como estados fixos, mas, como condições básicas para toda ação individual em qualquer contexto cultural.

Neste sentido, uma avaliação de satisfação de necessidades supõe a determinação de níveis de saúde e autonomia alcançados por indivíduos e grupos sociais. Como necessidades comuns em diferentes contextos não implicam em soluções semelhantes, mas, ao contrário, podem mobilizar uma infinidade de produtos, serviços, atividades e relacionamentos na direção da satisfação dessas necessidades, uma avaliação objetiva nesta questão é um processo bastante complexo. Sublinhando a importância da avaliação, os autores apresentam como pressuposto para qualquer idéia coerente de política social, a exigência de se avaliar o grau de satisfação de necessidades humanas básicas. Para enfrentar essa dificuldade, propõem dois níveis de abordagens. Primeiro, procuram identificar as "necessidades intermediárias" (medidas e procedimentos) que, em qualquer contexto, contribuem para a melhoria das condições de saúde e autonomia. Neste sentido, apresentam um conjunto de necessidades intermediárias composto pelas seguintes categorias: 1) água e alimentação nutricional adequados; 2) moradia adequada; 3) ambiente de trabalho seguro; 4) ambiente físico seguro; 5) cuida-

dos com a saúde apropriados; 6) infância protegida 7) relacionamentos primários significativas 8) segurança física 9) segurança econômica 10) orientação e controle de natalidade seguros; 11) educação básica. Na construção de um quadro de análise em torno dessas categorias são definidos indicadores que revelam o nível de satisfação de necessidades referente a cada contexto avaliado. Para Gough e Doyal, um exame de necessidades humanas básicas deveria procurar medir os níveis nos quais essas necessidades intermediárias são satisfeitas. O detalhamento apresentado em relação aos indicadores referentes às categorias constitutivas desse grupo de necessidades extrapolam os limites deste artigo.

O segundo ponto na abordagem dos autores diz respeito aos cuidados que devem ser tomados quando se pretende subsidiar políticas sociais locais. Neste nível, outras questões se colocam no que se relaciona ao processo de avaliação, tais como: que indicadores de necessidades básicas e intermediárias devem ser usados? Que padrões de satisfação de necessidades devem ser tomados como referência? E, ainda, quem ou que fontes de dados devem responder a estas e outras questões cruciais?

Em relação a estes questionamentos os autores propõem um método que procura combinar o "conhecimento codificado" de pesquisadores em todos os campos das necessidades básicas e intermediárias com o conhecimento cotidiano das pessoas envolvidas. Trata-se de associar o conhecimento "baseado nas experiências" ao conhecimento produzido através de pesquisas científicas, disponível nas fontes de dados oficiais que registram indicadores confiáveis de satisfação de necessidades, segundo padrões internacionalmente reconhecidos.

Partindo de uma crítica contundente à concepção individualista de autonomia, os autores chamam a atenção para dimensão social da vida cotidiana. Nesta perspectiva, reconhecem a existência de condições societárias indispensáveis à satisfação de necessidades básicas.

Nesse ponto de vista, ressaltam os objetivos cuja realização depende da participação da sociedade em:

- 1) produzir meios suficientes para assegurar níveis mínimos de sobrevivência e saúde ao lado de outros bens e serviços de importância cultural para a satisfação de necessidades;

- 2) garantir um adequado nível de reprodução biológica e socialização de suas crianças;
- 3) assegurar que as habilidades e valores necessários à produção e reprodução sociais sejam estendidas a toda a população e em proporção suficiente para todos;
- 4) instituir um sistema de poder político adequado para garantir a adesão às normas comuns pelas quais estas precondições devem ser cumpridas. Nesta ótica, a função reguladora do Estado no campo das políticas sociais voltadas para a satisfação de necessidades é fortalecida.

Enfatizando a dimensão política da satisfação de necessidades humanas, Len Doyal e Ian Gough se posicionam na perspectiva de sua otimização através do que denominam uma "estratégia dual", que articula o planejamento central à participação democrática. Em outras palavras, a otimização na satisfação de necessidades requer uma estratégia dual que incorpora, de forma integrada, a generalização do Estado e a particularidade da sociedade civil. Neste sentido, uma variedade de serviços públicos deve ser coletivamente planejados e organizados pelo Estado de modo que os cidadãos possam ter acesso aos meios necessários à satisfação de suas necessidades básicas. A posição defendida pelos autores é que a política voltada para a satisfação de necessidades deve mover-se simultaneamente no sentido da centralização e da descentralização, visto que estas mediações se complementam em um único processo. Assim, o direito de otimizar saúde e autonomia está vinculado à satisfação das necessidades intermediárias, cuja especificação precisa, em níveis mínimos, é uma tarefa democrática que envolve normatização e formulação de políticas compatíveis com a disponibilidade de recursos e prioridades em disputa na cena pública.

O direito de satisfação de necessidades intermediárias como pré-requisitos para a satisfação de necessidades básicas, na visão dos autores, pode ser resgatado em dois domínios-chaves: no mercado e no Estado.

Para adquirir os "satisfiers" (bens e serviços) no mercado, as pessoas devem ter uma renda mínima suficiente, a qual é vista como necessária,

em qualquer sociedade e em qualquer tempo. Em relação a esta medida, os autores compartilham das críticas que se fundamentam no argumento de que ao se garantir um direito à renda sem obrigação de um trabalho em contrapartida, adota-se um procedimento eticamente duvidoso, economicamente frágil e politicamente incoerente. Em consequência, sublinham como estratégia para otimizar a satisfação de necessidades, políticas que procuram compatibilizar garantia de renda com geração de emprego.

Uma segunda categoria de direitos, nesta perspectiva, se inscreve no campo do acesso a bens e serviços (*satisfiers*) que dependem, para sua provisão, de agências estatais ou de alguma outra organização pública de forma desmercadorizada.

No ponto de vista dos autores, as dificuldades crescem no tocante à definição do padrão mínimo de satisfação de necessidades porque, enquanto as necessidades individuais básicas de *saúde* e *autonomia* são universais, os bens e serviços requeridos para satisfação destas necessidades são culturalmente variáveis. A estes problemas se junta um outro que se relaciona à falta de informações disponíveis em alguns domínios de satisfação de necessidades, enquanto que, na maioria dos outros, ainda são requeridos melhores indicadores. Esta preocupação dos autores tem pertinência face ao esforço que realizam no sentido de construção de uma metodologia que viabilize estudos comparativos no campo da satisfação de necessidades,

O nível ótimo em termos de saúde implica em maior expectativa de vida e menor índice de incapacidade por doenças; em termos de autonomia, o nível ótimo significa a minimização dos fatores que impedem a participação social de uma pessoa e a ampliação de sua compreensão cognitiva de modo a alcançar níveis mais elevados de autonomia crítica. Nesta linha de argumentos, os autores ressaltam a importância de que grupos oprimidos, economicamente e/ou politicamente, tenham acesso a "*satisfiers*" adicionais e específicos para atender suas necessidades básicas, justificando-se políticas diferenciadas, segundo as condições objetivas e interesses desses grupos. Neste contexto se inserem os programas de renda mínima adotados pelos países capitalistas centrais para o enfrentamento da nova pobreza.

A conceituação de necessidades humanas nos dois enfoques, aqui referidos, sustentam a interrelação entre necessidades e objetos de sua satisfação, definindo as dimensões sócio-histórica e cultural desta categoria. No caso da teoria de Len Doyal e Ian Gough, os dois conjuntos de necessidades básicas implicam em obrigações da sociedade na manutenção de um padrão básico de vida. Sob esta concepção consideramos que o estabelecimento de um padrão básico de vida, a partir de mínimos sociais afiançados na sociedade, é uma questão de natureza ético-política.

Mínimos Sociais em questão

Trazendo o foco da discussão para os mínimos sociais, no Brasil, procuraremos sistematizar as divergências que polarizam o debate brasileiro sobre os programas de garantia de renda mínima, nos anos 90. Neste sentido a noção de necessidades humanas assume um papel instrumental num debate essencialmente político.

É a partir de 1991, com o Projeto de Lei Nº 80 sobre a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), apresentado ao Senado Federal pelo senador Eduardo Suplicy, que a questão dos mínimos sociais ganha força no debate sobre as políticas de combate à pobreza no país.

Desde então, começam a surgir propostas que se caracterizam como modalidades de renda mínima em âmbitos municipal, estadual e nacional, enquanto forma de complementação de renda familiar em referência a um padrão mínimo previamente fixado (Silva e Silva, 1997, Sposati, 1997) Decorridos 8 anos, ainda que em versões muito diferentes da proposta original, o Programa de Renda Mínima está inserido na realidade de muitas cidades brasileiras, fazendo parte do elenco de programas sociais em ação.

A idéia de mínimos sociais no contexto das políticas sociais supõe a construção de políticas de caráter universalistas de proteção social nas quais se insere a definição de patamares mínimos, em termos de um conjunto de bens e serviços, assegurados a todos os cidadãos com vistas ao atendimento de suas necessidades humanas básicas. Esta noção

vai muito além dos mínimos de pobreza, colocados nos limites da sobrevivência pela maioria dos programas sociais no país.

Essa questão, no caso brasileiro, acarreta sérias dificuldades de concretização na conjuntura atual. Em primeiro lugar, pela herança histórica que tem caracterizado a concepção e operacionalização de programas sociais, sempre abaixo dos patamares mais elementares de sobrevivência e reprodução física dos familiares e dos indivíduos. Os exemplos mais marcantes são: o salário mínimo, salário família, renda vitalícia garantida a idosos e deficientes físicos, entre outros. Um outro agravante na recente discussão sobre mínimos sociais, no Brasil, diz respeito ao corte neoliberal que vem conformando as políticas sociais na década de 90. Nesse cenário de redução dos gastos sociais e de desresponsabilização do Estado com os programas sociais, de privatização e assistencialização dos serviços sociais a discussão dos mínimos sociais ganha novo contorno visto que seu estabelecimento exige outro estatuto de responsabilidade pública e social. Trata-se, segundo Telles (1998), de um compromisso político no sentido da garantia dos mínimos sociais estabelecidos com base em uma referência de valor negociada publicamente. Nesta ótica, a discussão dos mínimos sociais se inscreve nos espaços públicos, no contexto de construção de uma "tessitura democrática" nos termos de Telles.

Com a difusão das experiências de renda mínima no país, a partir de 1995, difundem-se, também, as polêmicas em torno de suas ambivalências e ambigüidades. Vera Telles, com muita propriedade, mostra que a cisão entre economia e equidade, mercado e direitos está no centro das principais críticas. Neste sentido, a maioria das críticas incide sobre a manutenção do pressuposto do mercado nesse tipo de política, que no limite, tem o propósito de garantir aos indivíduos condições para disputar um lugar nesse espaço de troca de mercadorias. Assim, configurando-se como uma transferência monetária, os programas de renda mínima acabam ampliando a capacidade de consumo dos seus beneficiários. Nessa ótica, a renda mínima é defendida como estímulo para integração dos indivíduos ao mercado, tornando-se, pela *seletividade* e *focalização* em que se reveste em uma alternativa oposta à perspectiva universalista dos direitos sociais.

Para Amartya Sen (1993), referindo-se ao contexto internacional de desenvolvimento humano, o problema está na inversão entre meios e fins embutida em tais programas. Há no seu ponto de vista duas questões "distintas", se considerarmos que a dimensão econômica é apenas um meio "para o enriquecimento da vida humana dela resultante". Trata-se de um enfoque dirigido ao desenvolvimento de capacidades que se opõe a avaliações baseadas em critérios utilitaristas, os quais têm caracterizado a maioria dessas políticas. O que se deve valorizar, no ponto de vista de Sen, são as condições que permitem aos indivíduos converter **renda** e **bens** na capacidade de escolher e efetuar formas de vida e modos de ser considerados legítimos.

Outras críticas baseadas na experiência brasileira de assistência social se referem à permanência nos PRM do caráter compensatório que sempre caracterizaram as políticas de assistência no Brasil, funcionando apenas para atuar sobre os efeitos mais perversos da pobreza e desigualdade social. Nesta direção de crítica, cabe registrar a posição de Pedro Demo em referência à Loas que, no seu ponto de vista, apresenta uma concepção fundamentalista de mínimos sociais: "o que se define como "*mínimo*" tende a tomar direção contrária, no sentido de tornar-se cada vez "*mais mínimos*", com o argumento fatal do sistema de falta de recursos". Nesta linha de raciocínio, afirma como ponto mais importante nessa crítica: "O equívoco que pode surgir em torno dos mínimos sociais, como se fossem estratégia central de enfrentamento da pobreza"(Demo, 1997).

Em oposição a essas posições, os defensores dos programas de renda mínima se apoiam na convicção de que "propor mínimos sociais é estabelecer um patamar de cobertura de riscos e de garantia que uma sociedade quer garantir a todos os seus cidadãos", ou seja, "trata-se de definir um padrão *societário de civilidade*" (Sposati, 1997:10). Nesse sentido, o estabelecimento de mínimos sociais assume uma perspectiva universalista, opondo-se ao direcionamento de seletividade ou focalismo nas políticas sociais.

Como afirma Sposati (1997:10), a discussão sobre mínimos de cidadania no contexto neoliberal enfrenta "um grande desafio e exige re-

mar contra a corrente neoconservadora que propõe a desmontagem da responsabilidade pública e social". Na postura aqui apresentada fica evidente que a opção pela defesa de mínimos sociais não significa abrir mão da cidadania em favor da pobreza como uma condição de vida, mas, garantir através destes, um padrão básico de atendimento às necessidades que são consideradas direitos de cidadania.

Numa ótica economicista, os defensores do PGRM, no Brasil, argumentam que este programa, além de fortalecer a cidadania por "lidar com a questão da exclusão social e por pretender substituir políticas sociais compensatórias que ensejam práticas clientelistas, possibilitam a inserção no mercado de parcela da população excluída por insuficiência de renda estimulando desta forma, tanto à atividade econômica como à melhoria de condições à vida dos pobres"(Lavinhas e Varsano, 1998). Nesta linha de argumentos acrescentam ainda como efeito de longo prazo destes programas, em alguns municípios brasileiros, como uma decorrência de sua vinculação a ações sócio – educativas, a possibilidade de redução da reprodução da pobreza entre gerações.

Centralizando essa discussão no cenário político brasileiro atual, no qual transitam a implementação dos programas de renda mínima, é difícil projetar impactos tão promissores, como os que são apontados acima. Nesse campo de debate, uma contribuição conseqüente nos é trazido por Vera Telles (1998) referindo-se "ao curto-circuito que se processa entre a dinâmica societária e o universo público de políticas". Nesse contexto de despolitização do campo social, a pobreza como uma questão nacional é deslocada "de um lugar politicamente construído (lugar da ação, da intervenção e da invenção, da crítica, da polêmica e do dissenso) para o lugar da não política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas de filantropia" (Telles, 1998:15). Telles acentua em sua avaliação, como desafios a enfrentar, a destituição de direitos que significa, também, a erosão das mediações políticas entre o mundo social e as esferas públicas de representação e negociação. Nesse cenário, o maior desafio que se coloca, na visão da autora, diz respeito às possibilidades de refundar as próprias noções de direito, igualdade e justiça social. Em consequência, os impasses e desafios no enfrentamento da nova pobreza, no Brasil, se

inserir em espaços cujas fronteiras entre *direitos e carências* são muito frágeis. Esses são os espaços nos quais transitam os atuais programas de renda mínima no Brasil.

Não obstante, a avaliação positiva de algumas experiências de renda mínima no país, tais como, o Programa de Garantia de Renda Mínima de Campinas e o Programa Bolsa-Escola do Distrito Federal, a generalização dessas experiências, certamente, enfrentará sérias dificuldades decorrentes da desigualdade social entre os municípios brasileiros que, na maioria dos casos, não apresentam condições de uma provisão mínima dos serviços sociais básicos necessários e complementares a um programa deste tipo.

A aprovação da Política Nacional de Assistência pelo CNAS (Conselho Nacional de Assistência), em dezembro de 1998, representa um avanço, no plano normativo, que, certamente, terá consequências políticas, tendo em vista sua proposta de natureza integradora. "A Política Nacional de Assistência (PNA), com funções de inserção, prevenção, promoção e proteção, integra, com suas propostas, o conjunto das políticas sociais que visam, num esforço conjunto, de âmbito nacional, ao combate da pobreza, da miséria e da exclusão social" (Diário Oficial: 16/04/99). Ao estabelecer princípios, objetivos, diretrizes e estratégias de ação, essa política nacional está instrumentalizando o processo de luta pela defesa de direitos de cidadania, conforme o que preconiza a Constituição Federal de 1988.

No item referente às intervenções da área de assistência social no âmbito da União, o texto da PNA faz menção a dois Programas de Renda Mínima: "O primeiro, parte da estratégia de erradicação do trabalho infantil, implantado de forma piloto em 1996, nas carvoarias do Estado de Mato Grosso do Sul, transfere recursos para as famílias cujos filhos se encontram submetidos a situações intoleráveis de trabalho. O segundo, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Poder Executivo mediante a Lei 9.533/97, tem como objetivo conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de renda mínima, associados às ações sócio-educativas" (D.O. 16/04/99).

Segundo os critérios estabelecidos, só terão direito ao benefício as famílias cuja renda per capita seja inferior a meio salário mínimo, com

filhos menores de 14 anos, residentes em municípios com renda tributária inferior a média estadual. Por este critério de seleção dos municípios, avalia-se que aproximadamente 40% destes, serão excluídos do programa, em cada estado.

Considerando que a satisfação de necessidades humanas básicas não se restringe ao limite da sobrevivência, as principais indagações que surgem em referência ao programa de renda mínima formulado pelo governo federal, dizem respeito, sobretudo ao seu impacto nas condições de vida das famílias beneficiárias. Será que, isoladamente, esse programa se constitui em uma opção em torno do estabelecimento de um padrão básico de atendimento de necessidades? Qual a diferença substantiva entre esse programa de renda mínima e os outros programas assistenciais de caráter compensatório?

Para concluir estas reflexões, na perspectiva trabalhada por Vera Telles, partilhamos da idéia de que a ausência de mediações políticas na definição de mínimos sociais, no Brasil, transforma a questão social em uma questão de assistência situada em um mundo de necessidades e carências "regido pelas leis inescapáveis da sobrevivência". Neste sentido, a postura adotada diante do "carente" é pautada por uma proposta de ajuda, tutela e caridade, por parte do Estado ou de entidades assistenciais, que acaba reafirmando a relação de favor, própria das práticas clientelistas. Entendemos que o PGRM apresenta elementos inovadores, mas, que para romper com essa tradição precisa extrapolar o campo das carências, cujas demandas ficam restritas ao plano da precidadania. A discussão que atravessa todo esse cenário tem como eixo a oposição que envolve a relação entre carências e direitos.

Esse mundo social, caracterizado por carências, converte-se num campo fértil para o desenvolvimento de ações de solidariedades motivadas por sentimentos morais cuja consequência mais imediata é a substituição do discurso da cidadania e dos direitos pelo discurso humanitário da filantropia.

Neste contexto, os mínimos sociais dificilmente extrapolam os patamares de sobrevivência, colocando-se, na realidade, em níveis muito aquém das necessidades de ampliação da cidadania. Ao finalizar estas

considerações cabe reafirmar o entendimento de que a discussão dos mínimos sociais circunscreve-se em um campo de disputa política que transcende as discussões acadêmicas. Para avançar nesse debate, o desafio maior consiste em recolocar o enfrentamento da pobreza, enquanto uma questão pública, no campo de reconhecimento dos direitos.

Bibliografia

- DEMO, P. _____ (1997) Menoridade dos mínimos sociais - encruzilhadas da assistência social no mundo de hoje. In: *Serviço Social e Sociedade* Nº 55, São Paulo, Editora Cortez.
- DRAIBE, S; Fonseca, A M; Motali. (1998). Programas de Renda Mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. In: Lobato, Ana Lúcia (Org) *Garantia de Renda Mínima - Ensaios e Propostas* - Brasília, IPEA.
- GOUGH, I (1992) What are human needs? In: Percy-Smith, J. and Sanderson, (Orgs) *Understanding Local Needs*, London - Institute for Public Research (IPPR).
- HELLER, A (1996) *Teoria de las necesidades em Marx*, Barcelona, Ediciones Península.
- LAVINAS, L. e Versano R. 1998. Programa de Garantia de Renda Mínima e ação coordenada à pobreza. In: Lobato, A L. (Org) *Garantia de Renda Mínima - Ensaios e Propostas* - Brasília - IPA.
- LEN, D. and Gough I (1991). *A teory of human need* - London, Macmillan.
- _____ (1994) Direito à satisfação das necessidades. In: *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, Nº 33, - CEDEC.
- SILVA e Silva, M. O. (1997). *Renda mínima e reestruturação produtiva*, São Paulo, Cortez Editora.
- SPOSATI, A (Org) (1997) *Renda mínima e crise mundial - saída ou agravamento?* São Paulo, Cortez Editora.

- _____ (1997) Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. In: *Serviço Social e Sociedade*, Nº 55 São Paulo, Cortez Editora:
- SUPLICY, E. (1998) *Programa de garantia de renda mínima* - Brasília, DF.
- TELLES, V. (1998) No fio da Navalha: entre carências e direitos - notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil In: Bava, S. C. (Org.) *Programas de renda no Brasil*, São Paulo - Instituto Pólis