

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

ENTRE O ASSISTENCIALISMO E A EMANCIPAÇÃO

Uma análise da relação entre Estado e sociedade civil, a partir das experiências do Programa Bolsa Família no entorno do Distrito Federal

ANA LÚCIA FIGUEIRÓ

Brasília 2010

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

ENTRE O ASSISTENCIALISMO E A EMANCIPAÇÃO

Uma análise da relação entre Estado e sociedade civil, a partir das experiências do Programa Bolsa Família no entorno do Distrito Federal

ANA LÚCIA FIGUEIRÓ

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade de Brasília como parte do requisito para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Brasília 2010

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

ENTRE O ASSISTENCIALISMO E A EMANCIPAÇÃO

Uma análise da relação entre Estado e sociedade civil, a partir das experiências do Programa Bolsa Família no entorno do Distrito Federal

ANA LÚCIA FIGUEIRÓ

Orientador: Doutor Pedro Demo (UnB)

Banca: Prof. Doutor Pedro Demo (Orientador-UnB)

Prof^ª. Doutora Laura Frade (Fac. Processus)

Prof. Doutor Hubert Jean Cormier (FIL-UnB)

Prof^ª. Doutora Denise Bontempo (SER –UnB)

Prof^º Doutor Danilo Nolasco (SOL - UnB)

Prof^º Doutor Sadi Dal Rosso (SOL–UnB Suplente)

Brasília, 2010

*“O curso de um rio, seu discurso - rio,
chega raramente a se restar de vez;
um rio precisa de muito fio de água
para refazer o fio antigo que o fez.
Salvo a guandiloquência de uma cheia
lhe impondo interina outra linguagem,
um rio precisa de muita água em fios
para que todos os poços se enfrasem.
Se reatando, de um para outro poço
em frases curtas, então frase e frase.
Até a sentença rio do discurso único
em que se tem voz a seca ele combate”.*

(João Cabral de Mello Neto)

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não teria sido possível sem participação, companheirismo, amizade e o incentivo intelectual e emocional de várias pessoas que vivenciaram comigo este período, às vezes de maneira intensa e constante, outras vezes, de maneira apenas esporádica, mas que ainda assim deixaram em mim profundos ensinamentos. Os agradecimentos aqui registrados, portanto, não terão, certamente, o alcance da importância que cada uma dessas pessoas representou para mim nesta trajetória, mas ainda assim gostaria de registrar o meu reconhecimento e gratidão a todos aqueles que contribuíram para a conclusão desta tese.

Agradeço, inicialmente, à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão da bolsa de doutoramento, o que me possibilitou desenvolver a pesquisa e me dedicar à tese de maneira integral.

Agradeço aos professores do curso, na medida em que cada um me instigou a pesquisar e aprofundar meus conhecimentos, apresentando novos autores e/ou novas perspectivas de análise sobre o tema. Cada encontro em sala de aula foi um estímulo a esta pesquisa.

Agradeço aos amigos e companheiros do Programa, que compartilharam comigo dúvidas, questionamentos e reflexões que enriqueceram meu ponto de vista acerca de vários assuntos que estão aqui apresentados.

Agradeço a minha família, que acompanhou e incentivou a realização do trabalho, principalmente naquelas horas que o final parecia tão distante e o caminho difícil demais para ser cruzado. Cabe aqui, portanto, um agradecimento especial à minha mãe, que além de ser presença constante, me ajudou diretamente na recuperação do arquivo perdido, redigindo, pacientemente 2/3 do texto que já havia sido produzido e que foi perdido numa dessas “sabotagens tecnológicas”. Ajuda essencial e determinante.

Agradeço a Alice e Lucas, meus filhos, simplesmente por serem fonte de inspiração e estímulo para eu buscar sempre o aprimoramento intelectual e profissional e, principalmente, por me fazerem querer ser sempre uma pessoa melhor.

Agradecimento especial ao meu amigo e professor Hubert Jean, pela leitura cuidadosa e pelos comentários e sugestões tão instigantes e desafiadores sobre o texto. O seu olhar e suas análises foram definitivos para a conclusão da tese. Mas agradeço também pelas longas horas de conversa e reflexões sobre as “coisas” da vida e do mundo. Momentos raros de descontração e alegria que me possibilitaram concluir essa etapa com mais tranquilidade e bom humor.

E por fim, agradeço ao Prof^o. Pedro Demo, meu orientador, que por todo seu histórico de vida intelectual e profissional, permitiu que eu realizasse o trabalho sem me sentir pressionada ou angustiada pela imensa responsabilidade de estar sob sua orientação. Ao contrário disso, me deu liberdade para pesquisar e escrever, acompanhando as etapas de produção da tese com toda a disponibilidade e boa vontade, todas as vezes que eu o solicitei.

RESUMO

No contexto do surgimento de uma nova concepção de política social advinda do redesenho institucional do Estado e fortemente influenciada pelas novas formas de atuação políticas dos atores da sociedade civil, o trabalho ora proposto tem como finalidade analisar, no contexto do processo democrático que se aprofunda no Brasil, como se dá construção de novas bases de relacionamento entre Estado e sociedade civil. Procurando identificar o processo de constituição das relações de complementaridade entre as duas esferas da sociedade, o trabalho tem como foco privilegiado de análise o Programa social Bolsa-Família, implementado pelo atual Governo Federal e o impacto das políticas sociais de combate a pobreza e a exclusão social. Discute-se o impacto do programa na vida social e econômica das famílias beneficiadas em três cidades do entorno do Distrito Federal, a saber, Luziânia, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental, tendo como base a oferta de medidas complementares a política de transferência de renda implementada pelo Programa Bolsa Família. O referente Programa, neste contexto, possui um projeto que reúne elementos inovadores da política social, procurando conciliar temas polêmicos, como a focalização política e a transferência de renda, por um lado, e parceria e estímulo à participação da sociedade civil, por outro, numa proposta política de grande alcance. No entanto, no contexto mais geral das discussões sobre o tema, o problema recai na redução das propostas iniciais do programa à política de transferência de renda, ignorando as demais dimensões do programa. A idéia de um associativismo civil atuante e participativo, mobilizador e proponente de políticas públicas, com poder de influenciar a agenda política, se encontra reduzida a função de fiscalizar e controlar as ações políticas, a fim de evitar desvios e fraudes. Na perspectiva da construção da cidadania como forma de garantir a qualidade da democracia na sociedade pode-se dizer que o êxito do PBF, na realização dos seus objetivos propostos, está diretamente relacionado a existência de uma sociedade civil ativa e participante, tanto no contexto geral, quanto nas regiões específicas onde o programa alcança.

Palavras-chave: Programa Bolsa-Família, pobreza, exclusão social, emancipação, cidadania, política social, associativismo civil.

ABSTRACT

In the context of an emerging new conception of social policy which resulted from the redesign of the institutional Government and under strong influence by the new form of political activity adopted by the civil society actors, The work being presenting has the object, in the context of the democratic process that deepens, to analyze how emerge the new bases of relationship between the Government and the Civil Society. Trying to identify the process of establishing complementary relations between the two spheres of society, this work has as main focus the analysis of the social program, Bolsa Familia, implemented by the current Federal Government and the impact of social policies to reduce poverty and social exclusion. A case study on the program's impact on the social and economic life of the beneficiaries in three towns surrounding the Federal District, called Luziânia, Valparaíso de Goiás and Cidade Ocidental,, based on the provision of additional measures to the policy of income transferring implemented by the Bolsa Familia Program is presented in the work. The Bolsa Familia program, in this context, has a project that brings together innovative elements of social policy, seeking to reconcile controversial issues such as the political focus and the income transferring program, on the one hand; and partnership and encouraging the participation of civil society, on the other hand, resulting in a proposed far-reaching policy. However, in a broader context, the problem lies in reducing the program's initial proposal to the policy of income transferring, ignoring the other dimensions of the program. The idea of a vibrant and participatory civil association, capable of mobilizing and propose public policies that will influence the political agenda, has been reduced to the role of monitoring and controlling the political actions to prevent fraud and diversions. In the perspective of developing citizenship in order to guarantee the quality of democracy in the society it can be said that the success of GMP, in achieving its proposed objectives, is directly related to the existence of an active and participant civil society, both in general context , and in the specific regions where the program reaches.

Keywords: Bolsa Família Program, poverty, social exclusion, empowerment, citizenship, social policy, civil association.

RÉSUMÉ

Dans le contexte de l'apparition d'une nouvelle conception de politique sociale qui découle du redressement institutionnel de l'état et fortement influencée par les nouvelles formes d'actuation politiques des acteurs de la société civile, le travail qui est ici proposé, a comme finalité d'analyser dans le contexte du processus démocratique qui s'approfondit, comme se réalise la construction de nouvelles bases du relationnement entre l'état et la société civile en cherchant d'identifier le processus de constitution des relations de complémentarité entre les deux sphères de la société, ce travail a comme objectif privilégié d'analyser le programme social de la bourse famille implanté par l'actuel gouvernement fédéral et l'impacte des politiques sociales de combat à la pauvreté et l'exclusion sociale. On discute l'impact du programme dans la vie sociale et économique des familles bénéficiaires dans les trois villes au alentour du DF, à savoir: Luziânia, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental. Ayant comme base l'offre de mesures complémentaires à la politique de transférence de rente implémentée par le programme bourse famille. Ce même programme, dans ce contexte, possède un projet qui réunit dès éléments novateurs de la politique sociale. Cherchant concilier les thèmes polémiques comme l'encadrement politique et la transférence de rentes, d'un côté, et l'association et la stimulation de la participation de la société civile, et ensuite une certaine proposition politique de grande envergure. Pourtant, dans le contexte plus général de discussions sur le sujet, le problème retombe dans la réduction des propositions initiales du programme de la politique de transférence de la rente, ignorant les autres dimensions du programme l'idée d'une société civile agissante et participative. Mobiliser et proposer des politiques publiques avec le pouvoir d'influencer l'agenda politique se trouve réduite à la fonction de fiscaliser et contrôler les actions politiques à fin d'éviter les détournements et les fraudes. Dans la perspective de la construction de la citoyenneté comme forme de garantir la qualité de la démocratie dans la société, on peut dire que la réussite du PBF dans la réalisation de ses objectifs proposés, est directement relationnée à l'existence d'une société civile active et participative, autant dans le contexte général que dans les régions spécifiques où le programme est implanté.

Mots Clefs: Programme bourse famille, pauvreté, exclusion sociale, émancipation, citoyenneté, politique sociale, société civile.

SUMÁRIO

Introdução	14
Hipóteses.....	16
Objetivos.....	17
Percurso metodológico.....	18
Instrumentos de pesquisa.....	21
Dos capítulos.....	23
Capítulo 1 - Pobreza e exclusão social: dimensões teóricas e práticas	27
1.1 - Pobreza como questão social: a trajetória histórica do conceito no século XX	27
1.2 - Dimensões econômica e política da pobreza	35
1.3 - Política Social e Pobreza Política	48
Capítulo 2 - Delineamento teórico dos conceitos de sociedade civil e cidadania	57
2.1 - Argumentos para análise da relação entre sistema político institucional e associativismo civil	57
2.2 - Crise do Estado e redefinição política dos atores da sociedade civil: para uma nova concepção de democracia	68
2.3 - Sobre as teorias da transição democrática	75

Capítulo 3 - O Programa Bolsa Família: análise e concepções	90
3.1 - O contexto da implantação do Programa Bolsa Família	90
3.2 - Direito e justiça social sob a ótica do Programa Bolsa Família	101
3.3 - Sociedade civil e politização do Programa Bolsa Família	112
Capítulo 4 - A pesquisa empírica: o Programa Bolsa Família no entorno do Distrito Federal	122
4.1 - O PBF nas cidades de Luziânia, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental	122
4.2 - As regiões pesquisadas: Características sócio-econômicas para análise do Programa Bolsa Família	124
4.3 - A pesquisa empírica: discussão dos dados coletados	132
4.4 – Os resultados da pesquisa: análises e considerações	153
Conclusão	158
Bibliografia -	160
Anexos -	167

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACCMV - Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CadÚnico – Cadastro Único

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHS – Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável

ICS - Instâncias de Controle Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Avançada

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Organizações da Sociedade Civil

NMS – Novos Movimentos Sociais

PBF – Programa Bolsa-Família

PEDS – Pesquisa Domiciliar Socioeconômica

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RDH - Relatórios de Desenvolvimento Humano

RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

INTRODUÇÃO

Os estudos recentes sobre os problemas que envolvem as ações políticas voltadas ao tratamento da questão da pobreza e exclusão social no Brasil têm apontado, recorrentemente, os limites institucionais do processo. As abordagens teórico-metodológicas que envolvem tais estudos procuram descrever um cenário social no qual a questão da pobreza no país encontra-se diretamente vinculada à supressão das possibilidades da população ao acesso de benefícios materiais disponíveis. Desse modo, o problema do empobrecimento é, na maioria das vezes, analisado numa dimensão específica da prática social centrada na política de distribuição de renda.

Uma outra possibilidade para análise desta questão emerge no contexto da discussão sobre as novas demandas sociais nascidas do processo de articulação de forças em defesa de direitos de cidadania e políticas de reconhecimento aos direitos das minorias. Com efeito, os recentes estudos sobre o problema da pobreza e da exclusão social no Brasil (Zimmermann, 2004; Piovesan, 2005) apontam a construção da cidadania como eixo principal para o enfrentamento destes problemas, na medida em que o desenvolvimento social passa a ser definido pelos critérios do desenvolvimento humano.

No contexto do surgimento de uma nova concepção de política social advinda do redesenho institucional do Estado (Luchmann, 2002) e fortemente influenciada pelas novas formas de atuação política dos atores da sociedade civil, pretende-se, no âmbito deste trabalho, analisar como ocorre a construção de novas bases de relacionamento entre Estado e sociedade civil. Procurando identificar o processo de constituição das relações de complementaridade entre as duas esferas da sociedade, o trabalho terá como foco privilegiado de análise, o Programa Social Bolsa-Família, (doravante, PBF) implementado pelo atual governo federal e o impacto das políticas sociais de combate à pobreza e a exclusão social no contexto deste programa social.

À luz do impacto das políticas sociais no Brasil, principalmente aquelas que visem à transformação da cultura política autoritária em favor de uma política de emancipação e construção da cidadania, a proposta ora apresentada buscará discutir alguns aspectos relevantes do PBF em face do redesenho institucional do Estado e do fortalecimento da sociedade civil. Buscar-se-á identificar os fatores que o constitui como uma política social

inovadora e aqueles que o definem como uma política de continuidade das práticas políticas conservadoras.

A proposta de trabalho aqui apresentada irá se pautar tanto pelo aprofundamento teórico do conceito de sociedade civil, na medida em que tal conceito irá ancorar as análises sobre participação popular, emancipação e cidadania democrática realizada ao longo do trabalho, quanto pelo esforço interpretativo das experiências empíricas no campo da política social, no âmbito das ações desenvolvidas pelo PBF. O percurso teórico irá contar ainda com o aprofundamento dos conceitos de pobreza e exclusão social, na medida em que estes figuram como categorias centrais para a análise crítica que se pretende realizar no âmbito deste trabalho. Desse modo, procurar-se-á, à luz do conceito de sociedade civil, desenvolvido por Cohen e Arato (1994), cujo referencial teórico encontra-se na teoria do discurso desenvolvido por Habermas, apresentar um marco teórico-analítico, que servirá de base para as discussões aqui realizadas. O foco privilegiado de análise será o potencial emancipatório dos atores da sociedade civil e o papel destes no processo de consolidação da democracia frente aos desafios de compor com o Estado uma relação de autonomia e de compartilhamento de poder e, sobretudo, de resistência a cooptação e submissão em relação ao poder instituído.

Tal discussão irá balizar as análises sobre as políticas sociais no Brasil com foco privilegiado no PBF, tanto no seu contexto institucional, ou seja, referentes àqueles aspectos relacionados à elaboração e implementação do programa pelos agentes governamentais, quanto às ações que partem da esfera da sociedade civil. Nesse último caso, será discutido o impacto do programa na vida social e econômica das famílias beneficiárias em três cidades do entorno do Distrito Federal, a saber, Luziânia, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental, tendo como base a oferta de ações complementares à política de transferência de renda implementada pelo PBF. Isto é, com base na análise das ações políticas que visam estabelecer mudanças estruturais na sociedade, para além da política de transferência de renda.

Hipóteses

Considerando algumas referências acerca da pobreza e da desigualdade social, presentes na literatura especializada no Brasil, a tese ora apresentada irá discutir aspectos relacionados ao processo de implantação e gestão do PBF, tendo como foco as experiências de tal programa em três municípios do entorno do Distrito Federal.

O Programa Bolsa Família foi criado para atender duas finalidades básicas, a saber, o enfrentamento da pobreza e da exclusão social, e promover a emancipação das famílias consideradas pobres. Do ponto de vista da política de assistência social tal programa apresenta algumas possibilidades interessantes para se refletir sobre as estratégias que partem da esfera institucional de enfrentamento da questão da pobreza da exclusão social. As pesquisas recentes¹ dedicadas á análise dos impactos sociais e econômicos nos municípios com números significativos de beneficiários do Programa procuram demonstrar como as propostas implementadas pelo governo federal via PBF têm conseguido promover o desenvolvimento econômico dos municípios que possuem significativo número de beneficiários. No entanto, alguns aspectos relacionados ao empobrecimento populacional, desemprego, aumento da violência, entre outros, demonstram que os programas sociais que se pautam preferencialmente pela política distributiva não conseguem avançar no sentido de promover a inclusão social. Nesse sentido, a hipótese a ser analisada no âmbito deste trabalho é a de que o PBF apresenta-se como mais um programa assistencial que não busca desenvolver a autonomia e emancipação social, mas antes conformar o universo de excluídos em condição de massa de manobra.

A hipótese secundária, decorrente desta hipótese central, é a de que o privilegiamento de uma política distributiva sobre as demais prioridades do programa acaba não só por burocratizar as propostas emancipatórias ali apontadas, como imprime

¹ O estudo feito pela PUC/SP é tema da primeira edição da nova publicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome intitulada Os Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate, que tem por objetivo divulgar pesquisas, resultados e subsidiar discussões sobre programas sociais. No segundo Caderno de Estudos, a ser lançado ainda este ano, serão publicados dois artigos, um sobre subnutrição e obesidade e outro abordando a experiência norte-americana na avaliação da desnutrição no mundo. O terceiro - e último caderno - traz um trabalho de pesquisa sobre transferência de renda na América Latina).

um caráter conservador e assistencialista da ação política. O PBF, ao preconizar a possibilidade de construção da cidadania por via de uma política social que privilegia a política distributiva reforça, sobremaneira, a idéia de que, via de regra, cabe ao Estado o papel de garante da cidadania. Ou seja, a despeito de todo processo de modernização do Estado observado nas análises mais recentes sobre o processo democrático que se estabelece nas sociedades com democracia recém-instaladas, ainda é visível a submissão aos domínios de uma cultura política autoritária consolidada que, ao longo dos anos, não conseguiu se desvencilhar dos limites impostos pela institucionalidade política dirigida à promoção da cidadania.

Objetivos

- Analisar, a partir da implementação do Programa Bolsa-Família, do governo federal, as relações de parceria e complementaridade entre os atores da sociedade civil e a esfera política-institucional, tendo como foco de análise as três dimensões da ação política proposta pelo governo, a saber, a transferência de renda, o acesso ao sistema de direitos básicos e a participação em ações e programa complementares.
- Identificar nos municípios pesquisados, a existência de instâncias de participação popular e o grau de envolvimento destas na gestão do PBF.
- Perceber em que medida a existência de uma sociedade civil organizada e ativa contribui para a qualidade política do PBF, promovendo a cidadania e a emancipação dos beneficiários.

O Percurso Metodológico

Os estudos recentes sobre as novas formas de associativismo civil na América Latina e o debate sobre o papel deste na reestruturação social e política da sociedade moderna têm demonstrado que o Brasil é um dos países que mais tem avançado na implementação de ações políticas com vistas a um novo projeto de sociedade. No entanto, o que ainda necessita de aprofundamento e comprovação, no nível das práticas políticas, é a influência que os atores da sociedade civil exercem neste processo.

A proposta teórico-metodológica a ser desenvolvida no âmbito deste trabalho terá como foco privilegiado as possibilidades trazidas pela teoria crítica para análise e interpretação da prática política de atores sociais no contexto de reestruturação democrática da sociedade moderna. A utilização da teoria crítica como recurso teórico-metodológico para desenvolver a abordagem em pauta irá contribuir para as análises das tensões e os limites do processo de democratização do Estado, em face das transformações políticas e sociais ocorridas no contexto do processo de abertura dos canais institucionais para a participação da sociedade civil.

A teoria crítica é uma concepção teórico-metodológica de crítica do conhecimento e da sociedade inspirados na obra de Marx e que tem como principal foco a crítica à racionalidade técnica e instrumental que teria dominado a sociedade moderna com a Revolução Industrial. A última meta de seu programa é unir teoria e prática. Partindo deste pressuposto, a opção metodológica pela teoria crítica contribui, sobremaneira, para dar sustentação às construções teóricas aqui apresentadas, que se apóiam em objetos de estudo que têm como marco definidor o caráter dinâmico e não linear das práticas políticas, como é o caso das organizações da sociedade civil.

O debate atual acerca dos processos de construção do conhecimento científico tem demonstrado o grau de complexidade e abrangência dos fatores que influenciam estes processos. Alguns fatores, tais como os critérios de validade e verdade do conhecimento científico, a questão da construção e desconstrução de paradigmas, o questionamento acerca da objetividade e da certeza como garantia de reconhecimento do saber científico, o pensamento complexo como valor, entre outros, revelam as amplitudes e incompletudes dos referenciais teórico-metodológicos que habitam o mundo do saber científico.

No século XX, um campo mais específico das ciências sociais, a sociologia, sofre forte influência de pensadores acerca da teoria do conhecimento, no que se refere à crítica do positivismo. A visão positivista da ciência que reduz todo o conhecimento à busca de fatos empíricos, é de tal forma questionada que não se sustenta como verdade absoluta nem nas ciências sociais nem nas naturais. A própria definição do que é empírico, do que é ou não relevante no mundo inesgotável da empiria, depende de alguns pressupostos não diretamente empíricos, assumidos por todo o pesquisador social.

Com efeito, a pesquisa sociológica abrange, portanto, tanto aportes teóricos que balizem as análises das práticas observadas, quanto a existência de um estoque empírico de dados e informações que nascem da vida prática. No caso em tela, a escolha do PBF como objeto desta pesquisa, traz a possibilidade de discutir aspectos relevantes da política social do atual governo federal, tanto do ponto de vista dos aspectos políticos inscritos no programa, como da proposta teórico-metodológica que orientou tais propostas. Para tanto, a opção metodológica se dedicou à análise das prioridades do PBF, com ênfase na abordagem sobre a participação das entidades da sociedade civil no processo de emancipação dos cidadãos das regiões pesquisadas. Nesse caso, o foco privilegiado de análise é o desvelamento das formas como são estabelecidas as relações de compartilhamento de poder e participação política entre a esfera do Estado e da sociedade civil. Ou seja, analisar as contribuições das organizações da sociedade civil na construção da cidadania democrática e na emancipação dos indivíduos no processo de construção e de gestão Programa Bolsa Família.

Estes são aspectos de grande importância para a compreensão dos impactos sociais do programa no presente contexto social e que dizem respeito mais especificamente ao processo de elaboração da agenda política e ao estabelecimento das prioridades sociais a serem atingidas pelo governo federal na proposta de erradicação da pobreza e da fome no país. Portanto, cabe assinalar a relevância deste aspecto para a compreensão das relações entre Estado e sociedade civil na elaboração, execução e avaliação das políticas de promoção da assistência social no Brasil.

Ao definir os aspectos que serão analisados no âmbito deste trabalho, optou-se, na construção teórico-metodológica da pesquisa, relacionar os elementos da pesquisa teórica ao método de investigação empírica. O método de pesquisa utilizado privilegiou a investigação teórica dos conceitos-chave que balizam tal discussão, bem como a pesquisa

documental, com base em recentes pesquisas realizadas por órgãos oficiais do poder público dedicados a esta tarefa. A investigação contou ainda com uma pesquisa empírica, realizada através da aplicação de questionários aos beneficiários do programa, escolhidos por amostragem aleatória nas três cidades pesquisadas, bem como através de entrevistas abertas, com base em roteiro de questões previamente estabelecido, realizada com os gestores do programa de cada uma das cidades. A opção pelo uso de fontes tanto primárias quanto secundárias atendeu aos objetivos propostos do trabalho, à medida que possibilitou uma melhor percepção de como o programa é visto tanto entre os beneficiários, quanto pelos agentes governamentais. Ou seja, permitiu perceber o grau de conhecimento e entendimento dos beneficiários em relação aos objetivos propostos pelo programa, no que diz respeito às possibilidades de transformação da realidade social. Possibilitou também identificar e analisar criticamente o grau de satisfação dos beneficiários e o impacto social e econômico nas cidades pesquisadas. E por último, possibilitou perceber, a partir dos critérios utilizados pelo Governo Federal para inclusão das famílias no PBF, qual a concepção de pobreza que permeia as ações políticas do governo federal, e quais os limites e as possibilidades apontadas pelo programa.

Desse modo, para o objetivo geral proposto no âmbito deste trabalho, qual seja, a análise do processo de consolidação da democracia com base na participação popular e no fortalecimento da sociedade civil no contexto das práticas políticas do PBF, o arcabouço teórico-metodológico presente na teoria crítica da sociedade contribui para “desvelar” as imbricadas relações que engendram o processo democrático no Brasil, principalmente no que tange ao dilema colocado entre o discurso normativo e as práticas políticas efetivas que constitui as tensas, porque conflituosas, relações entre Estado e sociedade civil.

Não obstante, analisar o impacto social e econômico do PBF requer, em primeira mão, compreender o processo de elaboração da agenda política e o estabelecimento das prioridades sociais a serem atingidas pelo governo federal na proposta de erradicação da pobreza e da fome no país. Portanto, cabe assinalar a relevância da abordagem crítica da sociedade para a compreensão das relações entre Estado e sociedade civil na elaboração, execução e avaliação das políticas de promoção da assistência social no Brasil.

Ao definir os aspectos que pretendo analisar no âmbito deste trabalho, aponto como método apropriado de investigação uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos. Tal metodologia, denominada triangulação (Trivinos, 1987), “tem por

objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo (p. 138)”. É, portanto, uma forma mais completa de agregação de informações e que irá possibilitar obter um espectro mais amplo para a interpretação dos dados. Portanto, a articulação entre pesquisa qualitativa e quantitativa permite perceber aspectos relevantes do universo pesquisado, tanto aqueles de caráter mais específicos, por meio da explicitação de fatos e ocorrências verificados durante as entrevistas, quanto características de sentido mais coletivo, evidenciando os traços comuns entre os beneficiários, aspectos estes percebidos nos dados coletados dos questionários aplicados.

Instrumentos de pesquisa

Para a realização da pesquisa foram utilizados os seguintes instrumentos: pesquisa documental e bibliográfica, entrevistas semi-estruturadas e questionários. A realização de pesquisa documental e bibliográfica esteve presente na primeira parte do trabalho. Esta etapa da pesquisa foi dedicada à pesquisa teórica a fim de analisar criticamente os estudos relevantes sobre o papel da sociedade civil na construção das novas sociabilidades no contexto da complexidade da sociedade moderna, buscando superar a excessiva visão institucional que engendra este debate. A pesquisa teórica contou ainda com o aprofundamento dos conceitos de pobreza e cidadania, no qual se buscou discutir as diferentes concepções existentes sobre o tema em questão. O problema da pobreza, por exemplo, é percebido num contexto mais amplo, engendrando uma visão política do conceito, que visa desvinculá-lo da filiação estreita do determinismo econômico. Neste contexto, idéias relacionadas ao conceito de cidadania, participação e autonomia são incorporadas à concepção de pobreza, contribuindo para a ampliação do debate sobre a pobreza como questão social no Brasil. Ainda nesta etapa da pesquisa, foi feito um aprofundamento das análises sobre o PBF, por meio das análises documentais, relatórios e avaliações existentes sobre o programa. Desse modo, buscou-se percorrer a trajetória de elaboração e implementação do Programa bolsa Família a fim de perceber o grau de inserção e de influência da sociedade civil neste processo.

A segunda etapa do trabalho foi dedicada à pesquisa empírica, cujo desenvolvimento se deu por meio da pesquisa de campo para a realização de uma

abordagem tanto quantitativa, quanto qualitativa dos dados. No primeiro caso, a abordagem quantitativa foi feita pela aplicação de questionários fechados, direcionados aos beneficiários do programa. Foram aplicados 119 (cento e dezenove) questionários, escolhidos de forma aleatória entre os moradores dos municípios. O critério de escolha dos beneficiários foi vinculado à existência de registro de matrícula de filhos menores de 14 anos nas escolas do município, bem como registro da secretaria da saúde quanto ao acompanhamento das exigências do programa. O questionário teve como finalidade identificar previamente a condição socioeconômica dos beneficiários do PBF e a existência de entidades da sociedade civil na promoção de ações que visem o desenvolvimento e bem estar social na região. Especificamente, procurou-se saber se há grupos organizados da sociedade civil, como ONGs, movimentos sociais, associação de moradores, entre outros, atuando nestes municípios em parceria ou não com o governo federal, na promoção da cidadania e emancipação dos moradores.

A partir dos dados dos questionários, foram selecionadas 22 famílias para participarem da segunda etapa da pesquisa. Nesta etapa, foram entregues questionários abertos, no qual as pessoas puderam expressar livremente suas opiniões sobre o PBF. Procurou-se perceber a visão que os beneficiários do PBF têm do governo, como garantidor de benefícios sociais e de si próprios, como receptores de tais benefícios. Além dos questionários abertos, foram gravadas entrevistas com alguns destes beneficiários selecionados, cujo enfoque principal foi a expectativa desses em relação aos direitos básicos e cidadania e o papel do PBF na construção de sua identidade como cidadãos.

Na terceira etapa da pesquisa o método privilegiado foi a realização de entrevistas gravadas semi-abertas, ou seja, entrevistas orientadas por um roteiro prévio com temas, questões, assuntos a serem enfocados. Estas entrevistas foram realizadas com os gestores, responsáveis técnicos pelo PBF em cada um dos três municípios selecionados. A escolha dos gestores técnicos para a realização das entrevistas se justifica pelo papel desses atores na gestão das políticas de assistência social nesses municípios. No caso do PBF, são os gestores técnicos os responsáveis pelo controle da gestão de recursos e do cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários. Ou seja, são os gestores que detém o controle do funcionamento do programa no município. Daí a importância destes como principal fonte de informação e de dados para a pesquisa.

O material produzido com base nas respostas apresentadas pelos entrevistados, somado às entrevistas realizadas com representantes das entidades civis parceiras do PBF, irão compor a base empírica da investigação que será analisada à luz das teorias sobre política social, associativismo civil e cidadania que compõem o arcabouço teórico deste trabalho.

A análise dos dados foi realizada a partir dos dados quantitativos obtidos nos questionários aplicados, os quais foram interpretados à luz das entrevistas qualitativas, com base na análise do discurso dos entrevistados. Desse modo, os dados iniciais foram expressos na forma de gráficos demonstrativos com o percentual revelado em cada item investigado, seguido das análises sobre tais resultados. Nessas estão presentes também as análises das entrevistas que compõem a etapa qualitativa da pesquisa. Portanto, a análise e discussão dos dados foram realizadas no contexto da interpretação dos gráficos, com o objetivo de demonstrar, no universo pesquisado, o grau de conhecimento e/ou comprometimento dos beneficiários com as propostas emancipatórias do PBF.

Dos Capítulos

A presente tese está dividida em quatro capítulos, além desta introdução, distribuídos da seguinte maneira:

No capítulo 1, procurou-se focar os aspectos teóricos que constituem o conceito de pobreza e exclusão social, buscando identificar as diversas abordagens que cercam o entendimento destes conceitos e a relação destes no processo de construção da cidadania e da democracia no Brasil. A abordagem sobre pobreza no Brasil, presente no primeiro capítulo se pautou na análise acerca dos variados significados, definições e reflexões existente sobre o tema, procurando relacionar as concepções correntes, que entendem a questão da pobreza vinculada à carência material, com outra concepção mais abrangente do conceito. Nesse último caso, trata-se da concepção da pobreza vinculada à questão de direito, justiça e cidadania. A pobreza não material é discutida neste capítulo, com base no conceito de pobreza política, na medida em que tal conceito surge como definidor de uma nova concepção de pobreza, que percebe este problema num contexto mais abrangente da dinâmica social. A pobreza política, embora não desconsidere os aspectos referentes à

escassez material como elemento constitutivo da pobreza, questiona o fato de se reduzir a questão da pobreza a esse único aspecto. Segundo Demo (2003), “o conceito de pobreza política coloca em xeque o entendimento usual de pobreza como simples carência ou vulnerabilidade material” e acrescenta, portanto uma outra dimensão a este problema, a saber, a noção de capacidade e liberdade para se tornar sujeitos autônomos e criativos. Discuti-se, portanto, neste capítulo, a pobreza política, como elemento constitutivo da exclusão social e do quadro de desigualdade social no Brasil.

O segundo capítulo traz uma abordagem teórico-histórica do conceito de sociedade civil, procurando demonstrar que, a despeito do seu caráter polissêmico, a retomada do conceito a partir década de 70, no Brasil, vem sinalizar uma importante mudança no paradigma participacionista. Isto é, surge como possibilidade de se interpretar os novos procedimentos organizativos no contexto da redemocratização da sociedade e também para analisar os dilemas e paradoxos da vida política e das democracias contemporâneas.

Desse modo, a análise do conceito de sociedade civil presente neste capítulo, bem como a sua relação com os princípios básicos da cidadania, permitiu desenvolver uma abordagem com foco no surgimento de uma nova concepção de associativismo civil, voltado para uma abordagem cultural da política. Aspectos relacionados à cultura política autoritária consolidada ao longo dos anos no país serão discutidos à luz das possibilidades que emergem da esfera societária, no sentido de ampliar o leque das possibilidades da democratização no país.

A perspectiva de reconstrução das bases de diálogo entre Estado e sociedade civil, que, em última instância, redefine as relações entre as duas esferas sociais, é um fato que tem sido amplamente explorado nas análises que procuram discutir os novos paradigmas das relações sociais que estão sendo erguidos no contexto da redemocratização.

Procura-se demonstrar, neste capítulo, que as possibilidades que emergem desse novo arranjo político, de complementaridade entre sociedade civil e Estado, depende fundamentalmente da existência de uma sociedade civil fortalecida e capaz de influenciar a agenda política e propor formas alternativas a política oficial. No caso específico aqui referido, a relação entre sociedade civil e Estado no contexto da implementação e gestão do PBF, o enfoque recai na análise da forma como o governo vem desenvolvendo as ações de promoção do bem estar social e o papel da sociedade civil neste processo.

A presente proposta, no entanto, de compartilhamento de poder e decisão política entre as esferas da sociedade coloca em foco o papel mercado neste processo de articulação de forças políticas na sociedade. O papel das instâncias de poder econômico, representadas neste contexto pelas grandes empresas e demais organizações econômicas, é discutido à luz das teorias da transição democrática. Analisa-se as possibilidades que surgem desse novo arranjo institucional, na qual a polarização entre Estado e mercado na condução dos processos sociais, são colocados em xeque pela constituição de uma esfera pública democrática e fortalecimento da sociedade civil.

O capítulo 3 traz uma abordagem do processo de elaboração e implementação do PBF no governo Lula, descrevendo o percurso político, desde as primeiras experiências, que datam de um período que antecede o ano de eleição do presidente Lula, até os dias de hoje. Neste capítulo, estão presentes aspectos relacionados ao processo de transposição de barreiras ético-políticas, vivenciada pelos representantes da sociedade civil no contexto da composição do quadro de funcionários do governo federal. Este aspecto vem explicitar, com base nas práticas vivenciadas, as ambivalências que constituem o sentido das ações dos atores da sociedade civil e que, por vezes, precisam ser redimensionadas e adaptadas ao contexto indigesto, porque antagônico à sua prática política, da política oficial.

Neste capítulo, portanto, realizou-se uma análise descritiva do PBF, procurando demonstrar os aspectos que caracterizam a política social do governo, carregada pelo PBF. Tal política caracteriza-se por mostrar-se, a um só tempo, inovador e eficiente, e conservador e perpetuador de uma política neoliberal. O primeiro caso, corresponde ao papel do PBF na melhoria dos índices de qualidade de vida e da redução da pobreza no país. No segundo caso, as ações referidas ao PBF são relacionadas à falta de investimento em políticas estruturantes que tenham como prioridade a construção da cidadania e a formação do sujeito autônomo, crítico e consciente da sua condição na sociedade.

As análises presentes no terceiro capítulo contaram ainda com a discussão em torno da política de focalização implementada pelo governo Lula, procurando perceber até que ponto a opção por essa forma de política contribui para a transformação social, nos moldes do projeto de sociedade que se pretende construir. A discussão ora apresentada coloca em debate o caráter assistencialista ou não do PBF, na medida em que este, ao lançar mão de uma política de privilegiamento de uma camada da sociedade, deixaria de cumprir o princípio básico dos direitos humanos, que é o de garantir direitos básicos a

todos os indivíduos. Esse e outros aspectos referentes ao binômio focalização x universalização dos direitos aparecem com destaque nas análises presentes neste capítulo.

O quarto e último capítulo apresenta a análise e discussão referente à pesquisa empírica realizada dos três municípios onde foi realizada a pesquisa de campo. Neste capítulo buscou-se, num primeiro momento, a partir dos conceitos de pobreza e exclusão social apresentados no primeiro capítulo, demonstrar os aspectos primordiais que definem a condição do pobre em três municípios pesquisados, bem como a abordagem da pobreza como questão social. Tratou-se, na análise em questão, de identificar, a partir dos dados coletados por meio de questionários e entrevistas realizadas com moradores locais, qual o perfil socioeconômico dos beneficiários do PBF, a fim de obter um parâmetro das condições de vida dos moradores das cidades. A partir do referencial construído, foi possível analisar o grau das expectativas dos beneficiários em relação à mudança de vida, isto é, como estes vislumbram a possibilidade de se constituírem como cidadão de direitos, autônomos e condutores de suas próprias histórias.

Com base na concepção teórico-metodológica da teoria crítica, este capítulo procurou articular as propostas teóricas que ancoram as reflexões em pauta, desenvolvidas a partir das abordagens sobre o conceito de sociedade civil, com as experiências vividas no contexto da realidade prática dos moradores dos municípios pesquisados. As análises irão se pautar pelo aprofundamento das questões referentes ao papel da sociedade civil como impulsionador das políticas de promoção do bem estar e desenvolvimento social. Serão discutidos, neste contexto, o grau de participação dos atores sociais no processo de construção da cidadania e o papel destes como promotores de políticas públicas capazes de garantir a melhoria da qualidade de vida da população pesquisada.

Finalizando a pesquisa, procurarei tecer algumas considerações conclusivas acerca da pesquisa realizada, procurando apontar os avanços e perspectivas do PBF, num contexto geral, bem como os problemas e entraves que o norteiam. Com base na pesquisa realizada nos três municípios selecionados, serão apresentadas as principais características que compõem o programa nessas regiões, procurando identificar o papel da sociedade civil no contexto específico de cada uma. As análises finais, portanto, irão contar com uma reflexão crítica sobre a incipiente participação dos atores da sociedade civil como agentes fundamentais no processo de consolidação da política social que se propõe ser inovadora no sentido de enfrentamento da pobreza e da exclusão social no Brasil.

Capítulo 1 – Pobreza e exclusão social: dimensões teóricas e práticas

“Com muita frequência, na verdade, rotineiramente, as pessoas declaradas ‘redundantes’ são consideradas sobretudo um problema financeiro. Precisam ser ‘providas’ – ou seja, alimentadas, calçadas e abrigadas. Não sobreviveriam por si mesmas – faltam-lhes os ‘meios de sobrevivência’ (quer dizer, sobretudo a sobrevivência biológica, o oposto da morte por inanição ou abandono). A resposta à redundância é tão financeira quanto a definição do problema: esmolas fornecidas pelo Estado, reguladas pelo Estado ou por ele providas e testadas em relação aos meios”
(Zygmunt Bauman)

1.1- Pobreza como questão social: a trajetória histórica do conceito no século XX.

Para entendermos a questão da pobreza como problema social no Brasil, é necessário, antes, compreender o processo de construção do conceito ao longo dos anos e a importância deste na agenda política nacional. O fato de hoje em dia, o problema da pobreza se constituir como aglutinador dos temas referentes à política social, à democratização do Estado, à ofensiva neoliberal, assim como dos temas referentes à cidadania, participação e emancipação, entre outros, o torna foco central das análises sobre o agravamento do quadro de desigualdade e exclusão social no Brasil. Hoje em dia, em face da realidade social, há um certo consenso em torno do fato de a questão da pobreza ser um problema central de desestruturação da sociedade. No entanto, a anexação deste problema à questão mais ampla do debate, que inclui as análises sobre transformação social, via cidadania e emancipação, só veio ocorrer muito recentemente.

A trajetória da construção do conceito de pobreza, bem como da percepção deste como tema político no Brasil, precisou, antes, superar as etapas de construção do sentido de “povo” e da identidade social e política de um país “sem povo”, conforme observa Jesus (2007). Desse modo, a questão da pobreza, bem como o seu enfrentamento como problema social, até o início do século XX, não se configurava sequer como objeto de debate. Até a

década de 50, destacam-se várias ocorrências no sentido de colocar no cenário político brasileiro a questão da pobreza como um tema político, vinculado à responsabilidade do Estado perante as demandas sociais. Segundo Jesus (2007), dois episódios são emblemáticos deste processo. O primeiro refere-se ao movimento sanitarista surgido no início do século, que contou com a incursão de cientistas às regiões mais isoladas do país a fim de conhecer a realidade das pessoas que viviam no interior do país. Esta incursão trouxe como consequência para a percepção da pobreza no país, a demonstração de que “o brasileiro não era preguiçoso, triste e indolente por ser mestiço, mas por estar doente, e isso se dava devido ao abandono por parte do governo conforme apontam Lima e Hochman (1936)” (Jesus, 2007).

O outro fator está relacionado ao aparecimento da obra de Josué de Castro, *Geografia da Fome* (1946), “que retratou a fome como fenômeno de caráter socioeconômico e político, dizendo que seu enfrentamento é uma questão de desenvolvimento social e econômico, pois, conforme o autor, o subdesenvolvimento vem do desenvolvimento que, por sua vez, gera exploração e exclusão social” (Jesus, 2007).

Todavia, a despeito destes fatores, e de outros mais ocorridos², (mas que, em face dos objetivos da tese, não vem ao caso explorá-los agora), até a década de 60 a questão da pobreza ainda não se configurava como um problema social de importância na composição da agenda política. Isso só irá acontecer, segundo Jesus (2007), a partir da década de 60, quando a questão pobreza passa a ser alvo das preocupações de organismos internacionais. Paralelamente, há uma mudança na condução da política entre as décadas de 60 e 80 representada pela expansão das políticas sociais, decorrentes dos problemas relacionados ao “aumento do desemprego e a intensificação significativa da pobreza” (pg. 05). Este período é particularmente importante para as nossas análises, na medida em que, a partir desse momento é forjada, no contexto da crise do Estado desenvolvimentista, uma nova concepção de pobreza que, do ponto de vista teórico, irá contribuir para a mudança no paradigma da compreensão da pobreza. Na esteira dessas mudanças, um outro fator de grande importância que surge nesse período é o aumento da demanda da sociedade por acesso a bens e serviços e a luta por direitos, estimulada pela ação dos movimentos sociais

² Há alguns fatores, tais como a mudança dos rumos da política desenvolvida pelo governo Vargas, ainda na década de 30, aumentando a participação do Estado nos rumos da economia e incrementando o papel do Estado em relação à política social que também são emblemáticos para a análise da construção do conceito de pobreza no Brasil, bem como da percepção desta como questão social.

que, neste período, vivem o momento de maior visibilidade e credibilidade perante o conjunto da sociedade (ver, por exemplo, Cardoso, 1994 e Dagnino, 1994).

Com efeito, a participação dos movimentos sociais neste contexto vem assinalar dois momentos importantes do processo de mudança na percepção da pobreza no Brasil. Por um lado o delineamento teórico do conceito de pobreza, que avança do entendimento restrito ao campo da escassez material e ganha o campo da construção da cidadania. Por outro lado, há uma significativa mudança no tratamento desta questão no âmbito da elaboração da agenda política, que insere neste debate a participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais. Nesse último caso, ocorre, no processo de transformação do papel do Estado ao longo das últimas décadas, a abertura dos canais de participação da sociedade civil na esfera governamental (Costa, 1994). Com base nestes dois aspectos assinalados, é possível perceber com mais clareza a mudança nos paradigmas de compreensão da pobreza e a manifestação dessa mudança evidenciada na política social brasileira na última década.

Do ponto de vista da concepção teórica, o conceito de pobreza percorre uma trajetória na qual o aspecto preponderante é o seu caráter polissêmico. Ou seja, nos estudos dedicados ao tema é corrente a idéia de que o conceito de pobreza não pode ser analisado sob o ponto de vista de um único paradigma, sob pena de se perder a complexidade do tema, que envolve, entre outros aspectos, as diferenças culturais de cada país³. Conforme analisa Estenssoro (2003), a passagem da Idade Média para a Idade Moderna marca um período de mudanças significativas na concepção de pobreza. Antes, tratada no sentido religioso, relacionada à caridade destinada aos necessitados, passa, no contexto da modernidade, a ser estudada sob a ótica da racionalidade política. Nesse último caso, é iniludível a importância que esse tema assume no debate sobre o “social”, no entanto, o que deve ser destacado, neste contexto, é o fato desta inserção ter ocorrido sob o manto da despolarização do seu conteúdo. Isto é, segundo Estenssoro,

³ “A definição de pobreza é ligada às normas de consumo da sociedade, e outras condições consideradas mínimas necessárias para uma participação decente na sociedade. Em sociedades pobres, o nível de consumo mínimo usado para calcular a linha de pobreza é freqüentemente baseado em estimativas de necessidades nutricionais mínimas, enquanto em outros países esse índice é ligado a hábitos sociais. Desse modo, a linha de pobreza varia consideravelmente de uma sociedade a outra, tendendo a ser mais alta, quanto maior for o nível geral de bem estar material” (nota sobre artigo publicado no site universa.com, em 18/05/2004, referente ao relatório do PNUD sobre erradicação da pobreza).

Quando se recoloca então o problema da pobreza no século XIX, a questão premente é a idéia do “social”, mas de uma perspectiva do controle social. Passa-se a governar a miséria dentro do campo social constituindo políticas sociais que são verdadeiras “estratégias de despolitização das desigualdades”, pois despolitizam o debate, retirando-lhe conteúdo, e tecnicizam as soluções, que passam a ser administradas dentro do esquema de poder (Estenssoro, 2003: 04).

No contexto da despolitização do sentido da pobreza, esta questão, tida como fator responsável pela desagregação da sociedade, passou a vigorar como foco da política social de Estado, cujo dispositivo privilegiado era o “aproveitamento” racional dos pobres nos setores produtivos. Nesse contexto, o tratamento dado ao problema da pobreza se caracterizou pela instrumentalização da questão social, cujo sentido da ação política encontra-se no modelo da “economia social”. Tratado sob o manto da filantropia, essa forma de ação política permite, segundo Estenssoro, entender a concepção de pobreza neste período a partir de três aspectos principais: o primeiro refere-se à distinção feita entre a “qualidade” dos pobres, separando-se o pobre “normal” do miserável, este último visto como uma “doença” social. O segundo refere-se à distinção entre o pobre bom e o pobre ruim. Esse aspecto está diretamente relacionado à forma como os pobres se manifestavam na sociedade em relação à reivindicação por direitos sociais. O mau pobre, era aquele que, mesmo usufruindo dos benefícios sociais fornecidos pelo Estado (filantropização da pobreza), ainda assim se insurge contra o Estado, reclamando seus direitos. Esta questão nos remete diretamente ao terceiro aspecto apontado pelo autor, que diz respeito justamente à desvinculação da assistência dada aos pobres, na forma de políticas sociais. O privilegiamento de uma política assistencialista em detrimento à política social pautada na questão dos direitos de cidadania, condição necessária para se atingir o status de cidadão autônomo, acabou sendo o marco de definição da política existente. Ocorre, nesse caso, o que Lautier e Salama (1995) chamaram de infantilização dos pobres⁴.

A administração racional da pobreza, que persiste até início do século XX, assume outros contornos no período referente ao pós-guerra, no qual a criação do Estado de Bem-

⁴ Ou seja, no contexto atual, desloca-se o centro da política social de uma dimensão de redistribuição da riqueza para o tratamento compensatório da assistência a partir dos efeitos dessa distribuição restrita: a pobreza, a miséria, aprofundando um conflito redistributivo de base, conforme afirmamos acima. Como indica Lautier (1999), desvinculando a pobreza dos seus determinantes estruturais, separam-se os indivíduos submetidos a essa condição dos seus lugares no sistema produtivo. Assim, o diagnóstico da erradicação da pobreza desvincula os “pobres” do sistema de proteção social, passando a assistência a constituir-se em um atributo individual para aqueles que “moralmente” têm direito ou potencialidade para se desenvolverem.

Estar Social (*Welfare State*) retira de cena a figura do “excluído” ao adotar uma gestão integradora, por meio de um sólido sistema de seguridade social. O operariado, naquele contexto, era identificado, no máximo como pobre, mas não como excluído. Essa situação perdurou na Europa, até a crise do Estado-Providência que trouxe de volta o problema do desemprego massivo e, conseqüentemente, o problema da exclusão social. Nesse diapasão é que serão forjados os novos pilares das políticas sociais que, a partir da década de 80⁵, se volta para a gestão racional da pobreza, substituindo a idéia de filantropia pela gestão da exclusão social.

No Brasil, o contexto socioeconômico do período pós-guerra é bastante diferente daquele vivenciado na Europa. No que diz respeito ao estabelecimento de políticas de proteção social, não há nem mesmo um consenso nas análises sobre o tema se, por aqui, chegou de fato a se consolidar um Estado de Bem-Estar social (Lavinias, 1989). Apesar da existência ou não de um Estado de Bem-estar Social no Brasil, a partir da década de 80, diante do agravamento da crise econômica e, conseqüentemente, do aprofundamento da pobreza no país, o debate sobre a viabilidade de uma política de assistência social baseada nas experiências do Welfare State saem da pauta de decisões políticas oficiais. O espaço passa então a ser ocupado pelo discurso neoliberal e a pobreza tratada como uma nova questão social relacionada à “perda da função integradora do trabalho” (Estenssoro, 2005).

Assim, as populações excluídas da satisfação das suas necessidades mais elementares, são continuamente marginalizadas por um sistema que não permite que suas necessidades mais prementes se transformem em demanda solvente, em demanda monetária. A exclusão social, o apartamento das pessoas da “civilização”, portanto, é uma exclusão de natureza econômica. (Estenssoro, 2003:12).

No Brasil, esse período marca um momento crucial na conceituação de pobreza. Tendo como referência o padrão de renda e consumo da população, são considerados pobres, “todos aqueles cujo padrão de consumo situa-se abaixo do mínimo vital em razão do seu déficit de renda”. (Lavinias, 2002: 35). Neste período os estudos dedicados ao tema procuravam estabelecer como padrão de definição de necessidades a proporção de

⁵ É variável a determinação da data ou período de quando se inicia o processo de mudança nos paradigmas de compreensão da pobreza no Brasil. Há autores que afirmam que esse processo irá ocorrer no final da década de 80, no contexto do incremento das mobilizações sociais e das aspirações democráticas trazidas pela Constituição de 88. Outros autores, no entanto, consideram que tais mudanças começam a ocorrer ainda na década de 70, inspiradas pelos movimentos políticos de combate à ditadura militar.

consumo de cada família, relacionada à renda familiar. Ou seja, a pobreza aqui é associada ao grau de carência do indivíduo e esta é calculada com base na relação entre a renda familiar e o tamanho da família, a partir de uma escala de equivalência⁶. A ampliação deste debate vai ocorrer, a partir da inserção da noção de desigualdade (ver, Zimmermann, 2004; Piovesan, 2005). Neste contexto, a noção de pobreza, embora ainda apareça vinculada ao padrão médio de consumo, não tem mais como o único parâmetro de medição do estado de carência o déficit de renda. Aparece também relacionado ao déficit de renda o critério do não acesso a bens e serviços. “Passa-se de uma abordagem centrada exclusivamente na renda para um enfoque mais amplo, o da falta de recursos” (Lavinias, 2002: 36).

Na tradição simmeliana, significa dizer que a pobreza é um estado relativo e está diretamente relacionada à não-condição do indivíduo de se manter dentro dos padrões estabelecidos por uma dada comunidade ou sociedade, como sendo os mínimos necessários para a sobrevivência. Portanto, o pobre, na concepção de Simmel, é todo indivíduo que necessita de algum tipo de assistência.

Os pobres, enquanto categoria social, não são aqueles que sofrem déficits ou privações específicas, mas os que recebem assistência ou deveriam recebê-la, em conformidade com as regras sociais existentes. Por isso mesmo, a pobreza não pode ser definida como um estado quantitativo em si mesmo, mas tão-somente a partir da reação social que resulta dessa situação específica (Simmel, 1998: 96).

Nesta perspectiva de análise, observa-se que a noção de pobreza, ao longo dos séculos, foi se alterando e assumindo contornos variados decorrentes do momento histórico e das complexidades sociais manifestadas. Dentre as concepções existentes, o enfoque que mais prevalece na definição de pobreza é aquela que associa a pobreza à falta de recursos financeiros para manter um padrão mínimo de subsistência, sendo que este está diretamente relacionado às necessidades humanas básicas – comer, vestir, morar -. Há, no entanto, no contexto das análises sobre uma “nova forma de pobreza” surgida nas última três décadas, uma outra concepção de pobreza que começa a ganhar visibilidade nos estudos especializados sobre o tema.

⁶ “para calcular a renda adequada em função do tamanho da família, estabelece-se uma escala de equivalências. Como lembra Atkinson (1996), até meados da década de predominava a escala que definia o adulto chefe da família como membro de referência de uma unidade de consumo (coeficiente 1), os demais adultos como 0,7 unidade de consumo e as crianças com menos de 14 anos 0,5 unidade de consumo” (Lavinias, 2002: 35)

Trata-se, nesse caso, da visão de Amartya Sen (1999), na qual a questão da pobreza não estaria relacionada diretamente aos critérios de consumo e renda, mas sim aos conceitos de capacidade e liberdade. Segundo o autor, embora a satisfação das necessidades básicas seja fundamental para garantir a sobrevivência humana (não há como desprezar o fato de que comer, morar e vestir são as necessidades primeiras do indivíduo), tão importante quanto, é ter capacidades de satisfazê-las. Desse modo Sen, ao lançar mão de uma concepção normativa da pobreza, refuta a abordagem que aponta a insuficiência de renda como principal fator de medição da pobreza, preferindo utilizar a abordagem da inadequação (Lavinias, 2002). A opção, nesse caso, é pela construção de uma concepção teórica cuja centralidade é a qualidade de vida, haja vista que esta não está necessariamente vinculada à posse de mercadorias. A pobreza, para Sen, não pode ser analisada sob o ponto de vista de um padrão único de satisfação pessoal, uma vez que as preferências, gostos, valores pessoais são diferentes em cada pessoa, o que impossibilitaria a afirmação de um sistema objetivo que servisse de parâmetro ao critério de bem estar. Segundo Estenssoro, encontra-se aí o fundamento normativo de Sen para a teoria da diversidade humana, na medida em que “as comparações interpessoais de vantagem deveriam se basear, sobretudo, na liberdade de alcançar bem-estar”. Trata-se, portanto, de uma liberdade substantiva, entendida como a possibilidade de “converter renda e recursos na capacidade de funcionar (agir)” (Sen, 1999: 111).

A abordagem apresentada por Sen sobre pobreza, considerando o aspecto normativo que esta encerra, localiza-se num espaço situado entre a satisfação objetiva das necessidades básicas e a representação dessas necessidades para o conjunto distinto da população. Isto é, é preciso reconhecer que “entre a posse (*entitlement*) e o prazer (*utilidade*) está o *funcionamento* ou usufruto que se faz daquela mercadoria ou serviço” (Estenssoro, 2002: 153). Com efeito, o enfoque da ausência ou privação da capacidade de se agir em busca da realização das satisfações pessoais, apontado por Sen, atualiza o debate sobre a noção de pobreza também no Brasil, na medida em que este irá pautar as principais análises sobre o tema, indicando o caminho traçado pelas políticas sociais nos últimos tempos. Desse modo, e seguindo a linha indicativa sobre desenvolvimento humano, a noção de pobreza deixa de pertencer ao campo restrito de análise, que entende a renda e suas variáveis, como um fim.

Na concepção de Sen, a renda é vista como um meio para se desenvolver as capacidades de auto-gestão que, em última instância, garante o sentido de liberdade. A bem da verdade, a idéia da superação da pobreza pela capacidade de agir em busca da satisfação das necessidades, encontra seu fundamento na idéia de *liberdade*. Embora a privação de renda não possa ser desconsiderada neste contexto, na medida em que é também uma importante meio para se obter capacidade, na visão de Sen, há outros tipos de privações que cerceiam as capacidades e que não estão diretamente relacionadas á renda, tais como, o desemprego, doença, baixa escolaridade. Há uma distinção entre desigualdade econômica e desigualdade de renda que não pode ser desconsiderada. Tal distinção elaborada por Sen, em que pese sua base teórico-normativa, foi de grande utilidade, no campo político, na elaboração dos instrumentos de avaliação, no processo de elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁷, cuja colaboração do autor está evidente.

A despeito da mudança no paradigma sobre pobreza ocorrida nas últimas décadas, observa-se ainda uma predominância do viés assistencialista, com enfoque utilitarista, associado ao padrão de consumo e renda sobre o viés do desenvolvimento humano baseado na capacidade e liberdade do indivíduo. Esses dois paradigmas, no entanto, não podem ser vistos como elementos contrários entre si, uma vez que cada um deles encerra uma função determinante para a compreensão dos problemas relacionados à pobreza e á exclusão social no contexto da complexidade social contemporânea. Com efeito, tanto a perspectiva assistencial-materialista quanto a outra, com enfoque na privação das capacidades básicas, trazem em si características fundamentais para a compreensão da pobreza como fenômeno social contemporâneo, bem como contribuem na orientação das políticas sociais voltadas para o enfrentamento deste problema. Desse modo, faremos a seguir a análise de dois conceitos de pobreza, com base na distinção entre as duas concepções de pobreza, a saber, pobreza material, entendida como privação de recursos financeiros para obtenção das necessidades básicas e pobreza política, entendida como a privação da capacidade de agir

⁷ “O economista laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1998, Amartya Sen, foi um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH). Em 1999, convidado pelo PNUD, Dr. Sen contribuiu para o aperfeiçoamento da metodologia de cálculo do IDH. O princípio que norteia o IDH, assim como as variáveis que o compõem, permanecem os mesmos. Ou seja, considera-se que outras dimensões, além da econômica, devem ser computadas quando se afere o desenvolvimento de um povo. Isto torna o IDH inovador em relação ao indicador de desenvolvimento dominante até recentemente, o PIB *per capita*, o qual considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento” (<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr99/Press-release.doc>”).

em busca da satisfação das necessidades. Faremos também a explicitação das características constituintes desses, a fim de que se possa esboçar a linha central de argumento acerca das políticas sociais implantadas no Brasil pelo atual governo.

A explicitação desses conceitos é de fundamental importância para a compreensão da concepção política de pobreza e exclusão social que norteia as propostas de ação presentes no PBF. Na perspectiva de construção de uma política social emancipatória, as diretrizes teóricas que orientam e balizam o programa se constituem como marco definidor da ação governamental, na medida em que o PBF, ao alcançar o status de programa social de referência no Brasil e em vários outros países, ajuda a consolidar a construção de um novo paradigma da compreensão da pobreza.

1.2 – Dimensões econômica e política da pobreza

O conceito de pobreza, atualmente, tem pautado as principais discussões no Brasil e no mundo sobre políticas sociais para a superação da miséria e da extrema pobreza, bem como para inclusão social dos indivíduos que vivem à margem daquilo que alguns autores chamam de sistema social de direitos. A partir da década de 90, conforme vimos anteriormente, começam a ficar mais claras as diferenças entre os tipos de pobreza que se expressam no cotidiano das sociedades brasileiras. Por um lado, a pobreza referida à renda e ao consumo, relacionada à incapacidade de suprir carências materiais e por outro lado, a pobreza referida ao desenvolvimento humano, à exclusão social e à submissão às relações de poder instituídas. A primeira diz respeito aos aspectos definidos economicamente, cuja ênfase recai sobre a questão da distribuição de renda. A segunda se refere àqueles aspectos da pobreza definidos pela dimensão política e cultural.

Com efeito, há no primeiro caso apontado algumas características mais evidentes em relação à pobreza, uma vez que esta aparece de maneira mais direta. Definida basicamente pelos critérios relativos ao consumo e renda, esta dimensão da pobreza é justamente aquela que está mais evidentemente expressa nos estudos sobre o assunto. É também esta dimensão da pobreza que, entregue à sanha de pesquisadores acadêmicos, técnicos e políticos, inspiram as mais variadas práticas políticas, quase sempre na forma de

políticas sociais que, na maioria das vezes, não passam de mero assistencialismo burocrático (Demo, 2000).

Não obstante, ter como principal padrão de referência para medição da pobreza os parâmetros de renda e consumo, restringe o problema da pobreza e da exclusão social à uma questão meramente técnica, adequando as possíveis soluções aos procedimentos burocráticos da política econômica. Conforme observa Ivo (2006), a tensão fundamental que se abateu sobre as sociedades latinoamericanas e, fortemente no Brasil, devido ao elevado nível de desigualdade social, está no conflito entre o regime político democrático, conquistado recentemente, e que visa a inclusão social via construção da cidadania ativa e participação popular, e a dinâmica de uma política econômica que tende a aprofundar as desigualdades sociais, por ela mesmo construída, via destituição dos direitos sociais e redução da capacidade produtiva e criativa da população pobre⁸. Atualmente é idéia corrente o fato de que os indicadores sociais que balizam o tipo de análise fundada nos índices de pobreza material são insuficientes e precisam ser complementados por outros indicadores de qualidade de vida. Todavia, não se pode negar que a abordagem sobre a pobreza com base nos indicadores de renda ainda é aquela mais visível. Com efeito, a dimensão econômica da pobreza, embora seja uma dimensão particular, traduz com maior expressividade a sua magnitude e o efeito na estrutura social.

Segundo autores como Lo Vuolo e outros (1999), a decomposição da categoria conceitual da pobreza em várias dimensões operativas, atende perfeitamente aos interesses amplamente difundidos por organismos internacionais e acaba compondo a agenda política oficial⁹. No entanto, acabou negligenciando o debate político-conceitual sobre a pobreza ao deixar de lado o fator comum entre toda essa multiplicidade de enfoque, que é a questão

⁸ Não há como negar que o efeito mais devastador dessa política neoliberal de atendimento ao pobre é o seu efeito sobre o potencial criativo e autônomo do indivíduo. Ou seja, é o cerceamento das condições de liberdade pela despolitização do sentido de cidadania.

⁹ “Assim, a pobreza é antes de mais nada definida como uma linha divisória, a da insuficiência permanente de renda que resulta na não satisfação imediata das necessidades básicas. Para o Banco Mundial, a pobreza não seria um problema redistributivo – cuja solução passa pelo sucesso das políticas macroeconômicas –, mas principalmente a utilização ineficiente dos recursos produtivos. Tais ‘visões’ do programa levam a uma decomposição da categoria dos pobres ou excluídos, por grupo e, conseqüentemente, à sua hierarquização, a pobreza deixando de ser um estado de carência para se tornar um estado agudo de carência, o que implica uma intervenção emergencial seletiva, em favor dos que requerem urgência. A política social se transforma, então, num somatório de programa” (Lavinas, 2003:48)

econômica. A crítica dos autores refere-se à opção pela tipologização do conceito de pobreza, transformando o pobre em diferentes categorias e, conseqüentemente, oferecendo a estes diferentes formas de assistência, em detrimento do debate sobre a pobreza propriamente dita. Ou seja, embora os autores reconheçam que no contexto atual há uma variedade de processos de desintegração social que precisam ser percebidos e incluídos na agenda de debate sobre as formas de enfrentamento da pobreza, não se pode perder de vista os pontos de contato entre esses variados fatores. Nesse caso, a questão econômica figura, segundo os autores, como o principal ponto de intersecção entre tais processos e a retirada desta do centro do debate é a principal causa da dificuldade que se tem hoje em dia para o enfrentamento da questão. Conforme afirmam os autores:

Um conceito de pobreza relevante para a formulação de políticas públicas deveria centrar sua atenção na identificação de elementos de cunho econômico, comuns e generalizáveis (de modo a serem normatizados). Além disso, não se trata de identificar somente elementos comuns, senão relações hierárquicas entre tais elementos para elucidar a importância de cada um. Nesse sentido, não há dúvida de que um dos elementos comuns a todas as situações de pobreza – e que, por sua vez, ocupa um lugar hierarquicamente superior – é a insuficiência de renda. Conseqüentemente, a principal fonte de que dispõe as pessoas para gerar ingressos é o emprego remunerado (Lo Vuolo et al., 1999: 129).

Esta perspectiva de análise, embora carregue em si uma boa dose de crítica em relação à falta de políticas sociais que se prestem ao enfrentamento da pobreza pela via do confronto e não do “gerenciamento” do conflito (Demo, 2005), por outro lado, se presta a reforçar o discurso economicista, próprio das análises neoliberais sobre o problema¹⁰. Um exemplo disto pode ser visto nas análises de Barros, Henriques e Mendonça (2000),

¹⁰ É importante ressaltar, neste contexto, que sempre há embutido nesse debate uma tensão entre uma política social que se presta ao enfrentamento da pobreza com objetivos de erradicação desta de maneira objetiva e direta, entendendo esta como um fator de ordem técnica e econômica e uma outra que percebe a pobreza como uma questão social mais ampla, inscrita no processo de desestruturação da sociedade capitalista que acabou por criar diversas dimensões do problema. Associada sempre ao problema da desigualdade social, a pobreza, nesse último caso, esta relacionado à aspectos associados também ao reconhecimento e desrespeito, ou seja, à privação das capacidades de satisfação das necessidades básicas, conforme já assinalado por Amrtya Sen, anteriormente. O que importa ressaltar, nesse contexto, é o fato de que, uma proposta de enfrentamento da pobreza visando não apenas o suprimento das carências matérias mas, sobretudo, da possibilidade de realização das capacidades de supri-las, não retira do debate a necessidade de se implementar uma política de assistência social que possa, mesmo que através da transferência de renda, amortecer os efeitos mais agressivos da pobreza: a fome. O que se critica, nesse caso, no entanto, não é a existência de uma política social de focalização, mas sim a restrição da política social a essa medida.

quando afirmam que há dois fatores imediatos determinantes da pobreza: uma está relacionada à escassez de recursos e a outra à má distribuição de renda. Segundo os autores, a escassez de recursos é um fator determinante no Brasil somente na medida em que possa ser vinculado à questão da má distribuição de renda. Segundo pesquisa apresentada¹¹, o Brasil não sofre, segundo os autores, se comparado aos outros países, com a falta de recursos, mas sim com o desequilíbrio na distribuição equitativa dos recursos existentes (ver Rocha, 2000). Nessa mesma linha de análises, Rocha (2000), afirma que “o Brasil se classifica no grupo de países onde a pobreza absoluta ainda persiste: aqueles nos quais o produto nacional é suficientemente elevado para garantir o mínimo necessário a todos, de modo que a pobreza resulta da má distribuição de renda”. Ou seja, o problema maior que se abate sobre a população brasileira, em relação à pobreza – cuja expressão mais perversa é a fome – é a má administração dos recursos existentes que são distribuídos de maneira desigual pelo conjunto da população.

Partindo desse referencial de análise, a pobreza no Brasil poderia ser resolvida facilmente como uma administração governamental que se prestasse à realização eficaz da distribuição dos recursos, o que provocaria uma acentuada melhoria no problema da distribuição de renda. No estudo em questão, desenvolvido pelos autores, estes partem da análise restrita de pobreza relacionada à insuficiência de renda, procurando demonstrar, a partir do estudo comparativo entre o Brasil e o resto do mundo, que, se analisado sob o ponto de vista da oferta de recursos existente, a pobreza no Brasil não pode ser associada à escassez, absoluta ou relativa, de recursos. Ao contrário, apesar da existência de um enorme contingente da população brasileira se situar abaixo da linha da pobreza, o Brasil não é um país pobre, mas um país de muitos pobres¹².

A idéia defendida pelos autores de que o Brasil, comparativamente aos outros países, não pode ser considerado um país propriamente pobre, em relação à existência de recursos, mas o que o torna pobre é a má distribuição deste, reforça a idéia de que a

¹¹ A pesquisa citada faz um estudo comparativo entre o Brasil e um conjunto de países selecionados e buscou demonstrar que, comparativamente, cerca de 64% dos países analisados possuem renda per capita inferior à do Brasil, o que o coloca “entre o terço mais rico dos países do mundo e, portanto, não nos permite considerá-lo, um país pobre” (Barros, Henriques e Mendonça, 2000: 126).

¹² Apesar da constatação de que a pobreza no Brasil não é decorrente diretamente da escassez de recursos, não se pode ignorar o fato de que, nas últimas décadas o Brasil sofreu com um período de estagnação do crescimento verificado na década de 70, o que agravou sobremaneira os efeitos da pobreza, tanto no que se refere ao ritmo de crescimento de renda, quanto referentes à distribuição.

questão da pobreza no Brasil precisa ser enfrentada a partir de uma nova racionalidade política. Nesta perspectiva, a idéia presente é a de que, a dificuldade que se tem hoje em dia em relação às políticas que possam efetivamente enfrentar o problema da pobreza no Brasil, se deve principalmente pelo fato de que, devido à multiplicidade de significados e definições de pobreza, acabou-se perdendo o foco principal da questão, a saber, a falta de dinheiro.

A bem da verdade, o simplismo que muitas vezes cerca essa análise reducionista da pobreza, possui origem bem enraizada na lógica capitalista que entende o pobre como o mero beneficiário, sempre a espera de algo ou alguém que o tire dessa condição. A resposta, de cunho neoliberal, obviamente vem do enfoque da escassez de renda e a urgente necessidade de dar ao pobre um meio imediato de sobrevivência, leia-se, aplacar a fome. A solução oferecida vem, invariavelmente, pela via das falaciosas políticas de transferência de renda, realizadas sob o manto da emancipação e transformação social, mas que, na maioria das vezes, não avançam sob o mero assistencialismo populista. São falaciosas aquelas políticas sociais que não contam, sequer, com o aporte teórico-político sobre a politicidade da pobreza. “As políticas sociais, além de residuais e facilmente corruptas, manipulam “beneficiários”, desenhados como multidão alvo de benefícios materiais, cujo emblema são as primeiras damas e suas “solidariedades” infames” (Demo, 2005: 36).

Não obstante, as novas abordagens sobre a pobreza como questão social, como, por exemplo, a de Amartya Sen, vista anteriormente, tem ganhado muitos adeptos no Brasil, principalmente aquelas relacionadas à concepção de pobreza expressa no relatório recente do PNUD sobre a erradicação da pobreza e da fome, na qual afirma que “uma outra dimensão da pobreza tem ganhado importância, ligada ao sentimento de impotência, a desmotivação e ao risco” (2004: 06). Nesta abordagem, a questão da pobreza é tratada à luz dos aspectos que não estão diretamente ligados à questão da distribuição de renda, mas que se referem ao objetivo do pleno desenvolvimento, este entendido no sentido mais amplo que implica desenvolver o ser humano ao mesmo tempo como pessoa e sociedade (Boff e Arruda, 2001: 19). Estes aspectos do pleno desenvolvimento incluem fatores tais como garantia de direitos, reconhecimento e autonomia, entre outros. Nesse caso, o tipo de pobreza torna-se menos evidente, pois implica numa abordagem cujas categorias de análise se extrapolam aos aspectos meramente econômicos. A abordagem desta dimensão requer

um olhar menos “viciado” dos problemas sociais, o que obriga desviar o foco de atenção do pragmatismo econômico e incluir outros aspectos que constituem a condição de desigualdade e exclusão social.

Com efeito, a questão da pobreza, devido à multiplicidade de enfoques que ela encerra, requer tanto um aprofundamento teórico quanto uma análise mais abrangente dos dados empíricos já disponíveis. As categorias correlatas à questão da pobreza, tais como direitos de cidadania, desenvolvimento humano e política emancipatória, para citar apenas algumas, apresentam diretrizes bastante divergentes e, por vezes, insuficientes para se pensar políticas sociais adequadas ao cumprimento das propostas de erradicação da pobreza e da fome no Brasil. Portanto, aprofundar os estudos sobre a pobreza e suas variáveis políticas, humanas e sociais torna-se urgente para a compreensão do problema, a avaliação das diretrizes e a análise dos resultados dos programas sociais dedicados a esse fim. Nesse contexto, cabe aqui realizar, ainda que em linhas gerais, a análise teórica de conceitos como desigualdade social, relacionada à renda e exclusão social, fazendo as devidas distinções dos termos entre si e destes em relação ao conceito de pobreza.

Uma análise corrente sobre a desigualdade social no Brasil é aquela na qual a desigualdade se relaciona diretamente à má distribuição de renda. Num estudo sobre o quadro de desigualdade social no Brasil realizado pelo IPEA, Sonia Rocha (2000), afirma que falar sobre desigualdade social no contexto brasileiro só faz sentido se associada à questão da má distribuição de renda. Segundo a autora, “tendo em vista que a renda *per capita* no Brasil é bem superior a qualquer valor que possa realisticamente ser associada à linha de pobreza, a persistência da pobreza do ponto de vista da renda está necessariamente associada à péssima distribuição de rendimento” (Rocha, 2000: 14). O Brasil, segundo dados apontados pela autora, se classifica no grupo daqueles nos quais o PIB é mais do que suficiente para garantir uma equidade das condições de bem-estar da população, em relação à aquisição de mínimos necessários para a sobrevivência¹³. Portanto, a situação em que o Brasil se encontra em relação ao índice de pobreza absoluta é decorrente da perversa distribuição de renda que institui na estrutura social, a categoria dos excluídos.

¹³ Essa visão de pobreza se insere na mesma tese sobre defendida de fendida por Henriques, Barros e Mendonça, apresentada anteriormente. A análise sobre desigualdade social, portanto, irá seguir a mesma linha de raciocínio que pautou a discussão anterior sobre a questão da pobreza no Brasil, qual seja, de que o Brasil é um país autosuficiente e que a desigualdade social, assim como a pobreza, possuem a mesma raiz de problema, a saber, a má distribuição de renda no país.

Embora tal concepção carregue em si o mesmo aporte reducionista encontrado nas justificativas citadas anteriormente acerca das políticas de transferência de renda, esta abordagem da desigualdade social, contribui, no bojo deste trabalho, para enriquecer o debate sobre exclusão social que se pretende desenvolver. A instituição da categoria dos excluídos, como decorrência da desigualdade na distribuição de renda, é um fator de grande relevância para as análises sobre pobreza e política social que aqui serão desenvolvidas. Sobre a questão da exclusão social incidirá também os principais aportes teórico-políticos, com vistas a discutir as hipóteses apresentadas no âmbito deste trabalho.

Algumas análises recentes têm chamado a atenção para novos e poderosos atributos da desigualdade, como, por exemplo, diferenças no acesso à seguridade social, nas condições de trabalho, nos recursos de lazer, nos modos de vida, no acesso a serviços sociais, ou a desigualdade de tratamento devido a características imputadas, que indicam um deslocamento da centralidade da ocupação como princípio primordial de estratificação¹⁴.

Assim, as teorias mais recentes sobre a desigualdade na sociedade industrial tendem a ressaltar um escopo muito maior e mais amplo de fatores que afetam as oportunidades de vida e a posição social dos indivíduos. Segundo o autor, “a ênfase nas dimensões de classe e *status* restringiu a sensibilidade e a visão dos pesquisadores para possíveis mudanças na natureza da sociedade industrial, as quais não representam apenas repetições dos mesmos processos de desigualdade — se bem que em um nível diferente — como consequência de transformações lineares no conjunto da estrutura da desigualdade”. (Sther, 1998). Para Sther, para se compreender a questão da desigualdade social é preciso incluir a dimensão do conhecimento no escopo dessa abordagem, sob pena de se perder de vista p sentido mais amplo e a complexidade do fenômeno. Nesse sentido, o autor afirma que:

O mérito das teorias sociológicas clássicas em geral e das teorias sobre a desigualdade social em particular foi enfatizar determinadas dimensões operativas que constituem esse fenômeno. Uma teoria mais

¹⁴ “Segundo Rocha (2000), os países nos quais persiste a pobreza absoluta podem ser classificados em dois grandes grupos: aqueles cuja riqueza nacional é insuficiente para garantir o mínimo indispensável a cada um dos cidadãos; e aqueles cujo produto nacional é suficientemente elevado para garantir esse mínimo e, portanto, em que a pobreza é resultado da má distribuição de renda. Este é o caso do Brasil, em que as taxas de desigualdades se constituem entre as mais elevadas no mundo, determinando estruturalmente índices de pobreza absoluta incompatíveis com o crescimento econômico e o desenvolvimento geral da sociedade. A questão da pobreza, como efeito da desigualdade econômica e social, aparece, então, como questão política, já que interfere sobre as condições da justiça redistributiva” (Ivo, 2006: 81).

abrangente, que acrescente mais dimensões relevantes nas relações de status na sociedade, nem sempre resulta em uma teorização mais estrita ou mais adequada da desigualdade na sociedade moderna. Hoje, a questão importante é saber que novas dimensões de desigualdade estão surgindo na sociedade contemporânea. Dimensões que devem ser levadas em conta e talvez mesmo substituir as dimensões típicas das sociedades industriais. Entre essas novas dimensões, a principal talvez seja a ascensão do "conhecimento" como princípio de estratificação, como condição de acesso a uma posição social elevada (Sther, 1998).

Ampliando este debate, é importante ressaltar que qualquer abordagem sobre desigualdade social a ser discutida, a despeito de seu viés economicista (neoliberal) ou de outro, de caráter emancipatório (identitário), deve levar em consideração que, do ponto de vista epistemológico, “a desigualdade, nas sociedades conhecidas até ao momento, parece ter sido sempre fenômeno histórico-estrutural” (Demo, 2005: 22). O que não significa, adverte Demo, que esta constatação seja levada ao reducionismo positivista, de considerar que, por estarem assim historicamente estruturadas na tessitura social, não haverá meios de serem transformadas. Ao contrário dessa determinação o autor reconhece a dinamicidade e complexidade das sociedades modernas e por, isso mesmo, admite o caráter contingente e de incerteza que orienta nossa história.

Ainda, sendo a sociedade dinâmica complexa não linear, não é aplicável a expectativa de linhas retas na história. Porque sempre foi assim, não segue que sempre será assim. Sem incidir nesse positivismo, pode-se reconhecer não mais que fenômeno tendencial, segundo a rota conhecida. Não se pode afirmar, sem mais, que todas as sociedades são desiguais, porque não sabemos o futuro (estruturas dissipativas não são previsíveis linearmente)...Embora a sociedade humana tenha se transformado de maneira fantástica na história, a estrutura da desigualdade parece ter-se mantido relativamente similar. Será sempre difícil afirmar se hoje nossas sociedades são mais ou são menos desiguais, porque isto depende muito do olhar (Demo,2005:22).

Sendo fenômeno histórico-estrutural, conforme afirma Demo, seria um contrasenso falar em igualdade social. O termo exato, para o tratamento de tal questão seria, portanto, o de igualitarismo, na medida em que este conceito implica cidadania coletiva, que significa a possibilidade de se “administrar” a desigualdade em favor do bem comum (Demo, 2005). O sentido intrínseco da desigualdade aqui referida expressa e maneira direta as características que irão definir o conceito de exclusão social, bem como a distinção entre eles.

Nesse sentido, a questão da pobreza como questão social, nas décadas recentes, se acentua na medida em que passa a ser relacionada à idéia de exclusão. Porém, exclusão possui uma dimensão mais abrangente do que o caráter de precariedade de renda ou de carência material presente na definição de pobreza. Falar de exclusão significa transitar do universo restrito do não atendimento das necessidades básicas para o espaço mais amplo do não pertencimento e da emancipação Lavinias (2002).

Relacionada á desigualdade de renda, a noção de exclusão social, segundo Lavinias, foi utilizada pela primeira vez em 1974 na França, por René Lenoir, num panfleto contra a desigualdade social naquele contexto específico e que depois ganhou adeptos e foi amplamente explorada em todo o mundo (ainda que suas diversas interpretações e significados). A utilização do termo, naquele contexto, visava identificar uma variedade de tipos de “pobres” que, mesmo estando integrados ao sistema econômico, ainda assim se mantinham alheios fluxos que de crescimento que cercam o processo produtivo. Esse processo, que pode ser denominado como de inadequação social,

se manifesta através de uma inserção precária, instável, débil, que leva á anomia, ao sofrimento e ao isolamento, acentuando ainda mais o fenômeno de não pertencimento. Sejam migrantes de primeira, segunda ou terceira geração, pessoas portadoras de algum tipo de deficiência física ou psíquica, desempregados, trabalhadores precários, ou ainda trabalhadores pobres [working poor] – na maioria pessoas pouco qualificadas ou com trajetória socioocupacional fragmentada, vivendo de expedientes ou atividades mal remuneradas e desvalorizadas -, grupos vulneráveis, afetados por problemas de desestruturação familiar, como famílias monoparentais, pessoas idosas sem proteção social, jovens vítimas de distintos mecanismos de segregação e discriminação, etc. (Lavinias, 2002:37).

Ao contrário da noção de desigualdade social, que está definida por critérios objetivos relacionados à má distribuição de renda, a noção de exclusão social se baseia em critérios subjetivos relacionados à perda de identidade, conflitos morais e aspectos relacionados ao reconhecimento e dignidade, manifestados de várias formas no contexto social. A questão aqui retratada não se refere diretamente à carência material ou alguma outra de natureza estritamente econômica, mas antes ao afrouxamento dos laços de pertencimento, perda de status social e privação da capacidade de restituir as perdas decorrentes do esfacelamento da sua condição de cidadão.

Desse modo, assim como a pobreza, a exclusão social também carrega em si o estigma do fracasso e da não possibilidade de inserção nas malhas sociais. O excluído, visto como aquele destituído dos seus direitos e, mais ainda, das condições efetivas de poder buscar livremente a satisfação das suas necessidades por meios por ele escolhidos, sofre, nesse contexto, duplamente o efeito da sua *desafiliação* social (Castel, 1998). A primeira, pela carência material, relacionada à insuficiência de renda, fruto da perversa desigualdade de distribuição de renda no Brasil e a segunda, pela destituição de sentido de pertencimento e perda dos laços de solidariedade. Tal fator provoca a perda de visibilidade da sua condição de ser humano e, conseqüentemente, a perda do sentido da vida pela desvinculação dos sistemas de integração social. Nesse contexto, a questão da exclusão social aparece como problema diretamente vinculado aos aspectos subjetivos da pobreza, tais como liberdade e capacidade, conforme apontado anteriormente por Amartya Sen, na medida em que, conforme nos mostra Lavinias, “a percepção do pobre de si mesmo, esse enfoque subjetivo, torna-se igualmente relevante pois sua capacidade agir, de funcionar, pode ser amputada pela vivência do estigma e da perda intrínseca do seu valor como indivíduo” (2002: 38).

A explicitação das características que distinguem, no plano conceitual, o conceito de pobreza a partir da noção de desigualdade social e de exclusão social aqui apresentada, irá contribuir para o aprofundamento das análises que se seguem, referentes à pobreza sob o ponto de vista do conceito de politicidade, ou, nos termos de Demo (2002), da pobreza política.

A partir da década de 80, percebe-se uma intensificação das análises diagnósticas da pobreza, procurando apontar as causas do quadro de desigualdade. Surgem também, neste período, propostas de políticas sociais compensatórias visando à promoção da assistência e da garantia de alguns direitos básicos do cidadão.

Só muito recentemente, o tipo de pobreza definida como não material vem sendo tomada como objeto de análise nos estudos sobre o tema. Passam, por enquanto, ao largo de uma abordagem mais aprofundada e reflexiva dos processos estruturais que constituem o quadro de pobreza e desigualdade no Brasil. Esta face da pobreza e da exclusão social, embora seja a menos visível, porque obscurecida pelo pensamento dominante de que o problema da pobreza se resolve com uma razoável distribuição de benefícios e renda, por

certo é aquela mais perversa e destruidora do potencial de transformação e autonomia do indivíduo.

A questão da pobreza não material – a pobreza política –, aquela que nega aos indivíduos sua condição de “sujeito consciente e organizado de seu destino” (Demo, 2003: 41), torna-se ainda mais perversa e nociva do que a escassez material. Ao negar ao sujeito a possibilidade de desenvolvimento humano, autônomo e criativo, nega-lhe a sua própria condição humana. Nesta perspectiva de análise, a noção de politicidade torna-se primordial para compreensão dos processos sociais contemporâneos. Segundo Demo (2003), “como ‘razão humana’, politicidade detém o signo do sujeito, não mais como soberania do ser humano sobre todos os outros seres, mas como habilidade de se constituir capaz de conduzir, até certo ponto, sua história ou fazer própria história” (2003: 18).

A noção de politicidade referida à pobreza é um tema que requer percepção analítica cuidadosa, uma vez que se sobrepõe ao entendimento mais corrente da pobreza e ganha espaço numa dimensão menos comum da análise sociológica, a saber, o campo das intersubjetividades, do reconhecimento, da emancipação. A problemática que envolve a questão da pobreza é muito mais complexa e profunda do que demonstram as evidências empíricas. Pobreza política implica, sobretudo, o massacre da dignidade humana e a impossibilidade do pobre de se enxergar como tal. Conforme observa Demo (2003), “o conceito de pobreza política coloca em xeque o entendimento usual de pobreza como simples carência ou vulnerabilidade material”. Mais grave ainda é não ter consciência da sua condição de pobre e excluído e não saber que pobreza e exclusão social não são heranças divinas, mas antes produto das injustiças sociais produzidas historicamente.

Talvez o sentido mais expressivo da dimensão política da pobreza esteja presente naquilo que Bauman (2004) classificou como “refugio humano” ou “pessoas refugadas”. A idéia de refugio humano remete a existência de não cidadão, que segundo Bauman, está expresso no modelo ideal-típico da pessoa excluída na figura do *homo saucer*, que é uma categoria do antigo direito romano, utilizada para caracterizar aquele indivíduo que não possui significação humana e nem divina. Traduzida tal categorização para os meios da vida social contemporânea, o *homo saucer* reflete o indivíduo destituído de sua condição humana, aqueles considerados excedentes, demasiados para o bom funcionamento do sistema social. São, portanto, pessoas supérfluas e desnecessárias, conforme descreve Baumann:

Sempre há um numero demasiado deles. 'Eles' são os sujeitos dos quais devia haver menos – ou, melhor ainda, nenhum. E há um número suficiente de nós. 'Nós' são as pessoas das quais devia haver mais (Bauman, 2004: 47).

E qual a papel da política social neste contexto? Ora, todo tipo de refugo, de dejetos, precisa ser coletado, tratado e/ou eliminado. Como dar o devido tratamento ao refugo humano, que tipo de depósito seria mais adequado a este tipo de excedente social? É esse universo de pessoas que tem permitido ao Estado exercer seu direito soberano de presidir a distinção entre pertencimento e exclusão, cidadão e *homo saucer*, produto útil e refugo. O pobre, desprovido de auto-estima e excluído da possibilidade de exercer seus direitos sociais, se transforma num grave problema financeiro, pois a esses são necessários recursos que garantam a sua sobrevivência, ao menos biológica. Daí decorre problema mais grave, que é a reinclusão desses excluídos na sociedade. A questão que está por trás deste processo é: como o pobre pode vir a se tornar cidadão?

Mesmo que a ameaça à sobrevivência biológica fosse identificada e enfrentada de modo efetivo, esse fato não chegaria nem perto de assegurar a sobrevivência social. Não será suficiente para a readmissão dos 'redundantes' à sociedade de que foram excluídos – da mesma forma que armazena o lixo industrial em contêineres refrigerados dificilmente seria suficiente para transformá-lo em mercadoria (Bauman, 2004: 21).

Desse modo, o triunfo global da modernidade parece ter sucumbido ao problema mais fatal que assola as sociedades modernas, a saber, a incapacidade de remoção do refugo humano. Segundo Bauman, se por um lado as sociedades capitalistas parecem estar mais atentas ao problema dos resíduos materiais, resultantes do lixo industrial e doméstico produzidos pelos habitantes do planeta, por outro lado ainda está muito distante a capacidade de apreender, na totalidade, os efeitos da crescente população de excedentes desnecessários “sobre o equilíbrio político e a harmonia social da coexistência humana no planeta” (2004: 90).

Neste contexto, se esboça uma outra perspectiva de atuação política na qual emerge a idéia de que desenvolvimento social implica, sobretudo, em desenvolvimento humano e, portanto, remete a questão da emancipação e autonomia do sujeito com foco na construção da cidadania. A pobreza política, portanto, se expressa na imaterialidade, no

não mensurável e no conflito social que, segundo Honneth (2003), é o objeto central para análise crítica da sociedade.

A análise dos aspectos constituintes do conflito social, presente na teoria desenvolvida por Honneth sobre a luta por reconhecimento, fornece algumas pistas interessantes para reflexão que se pretende realizar no âmbito deste trabalho. Para Honneth (2003) o conflito social não é marcado por objetivos de autoconservação ou aumento do poder, pois estão inscritos nas formas de desrespeito e injustiça social.

Desse modo, o conceito de pobreza política quando vinculada à questão da luta por reconhecimento (Honneth, 2003), ganha sustentação teórico-analítica, na medida em que, nesta perspectiva de análise, o conflito social não se dá simplesmente pela má distribuição de renda. O foco do conflito encontra-se na distinção moral, no plano dos valores que ira ser subscrito na luta pro reconhecimento. É possível aproximar a questão da pobreza política à definição de luta por reconhecimento desenvolvida por Honneth uma vez que: i) em ambas o cerne da questão encontra-se na análise crítica da sociedade a partir da idéia de conflito social gerado pelas desigualdades e injustiças sociais; ii) o fundamento do conflito social não esta centrado na escassez material, mas antes na perda de valores morais, na falta de auto-estima, no massacre da dignidade pela falta de reconhecimento social.

A dimensão política da pobreza, quando associada ao conflito social na busca por reconhecimento, auto-estima, respeito e dignidade, permite pensar a prática política implementada pelos canais da política oficial a partir de um novo “novo paradigma” da política social, assente na participação popular, no controle democrático do Estado e na emancipação na sociedade.

Se considerarmos conforme observa Demo (2000) que a ignorância, entendida como “incapacidade de gerar as próprias oportunidades” é o problema social mais devastador, por certo as possibilidades de recuperação dos problemas sociais, ou ao menos a condição de lidar com tais problemas, encontra-se na possibilidade de confronto da população com sua condição de explorado. A política social, ao invés de ser reduzida ao assistencialismo, pode ser então entendida nestes termos como uma possibilidade de prover a população de excluídos de condições concretas de acesso e uso do conhecimento para fins de emancipação e construção da cidadania. Nesses termos, significa “prover os excluídos das mesmas armas usadas para os excluir, tanto em sentido afrontoso

(estratégia de confronto), quanto no de negociação democrática (emancipação solidária)” (Demo, 2000 :43).

Portanto, a existência de uma política social que não se esmere em enfrentar a questão da pobreza no seu sentido mais abrangente, ou que não se dedique à construção da cidadania ativa e a emancipação do sujeito ficará refém do pensamento dominante que vê hegemonia do mercado como solução. Embora o Estado esteja no centro da política social, não cabe àquele o monopólio desta. O caráter emancipatório da política social está no controle democrático do Estado, controle este exercido pela sociedade, como esfera distinta, “fora” do Estado.

1.3 - Política Social e Pobreza Política

A pobreza como questão social no Brasil é um tema que tem sido abordado cada vez mais freqüentemente pelos estudos que procuram analisar, diagnosticar e avaliar as origens da desigualdade social no Brasil e os efeitos perversos desta na estrutura da sociedade. A partir da década de 80 percebe-se uma intensificação das análises diagnósticas da pobreza, procurando apontar as causas do quadro de desigualdade. Surgem também, neste período, propostas de políticas sociais compensatórias visando a promoção da assistência e da garantia de alguns direitos básicos do cidadão.

No contexto latinoamericano a inexistência do Estado de Bem-Estar social deixou nas mãos dos trabalhadores o enfrentamento da pobreza. A pobreza deixou sua condição periférica na questão urbana para ganhar centralidade neste debate. Neste novo desenho, observa-se o papel da democracia e da participação cidadã, promovendo a equidade, emancipação e integração social através de medidas como, por exemplo, os enfoques multisetoriais no enfrentamento de problemas sociais, parcerias financeiras, convênios, o papel das ONGs, refletem a tendência à descentralização no combate da pobreza.

No contexto do agravamento da situação de pobreza da população a partir da crise do desenvolvimentismo e a retração do sistema produtivo no período pós-70, houve uma forte tendência de vincular política social o papel exclusivo na redução efetiva da pobreza. Neste caso, Segundo Theodoro e Delgado (2003), a política social, entendida

“como um sistema de proteção social que incorpora os necessários mecanismos de assistência”, perdeu o foco da perspectiva inclusiva em favor da proposta focalista de “gestão da pobreza”. Os mecanismos de assistência são aqueles que, de forma articulada, se prestam ao atendimento das várias necessidades dos indivíduos, tais como, o acesso ao sistema de direitos sociais, a garantia de oportunidades e enfrentamento de carência – a capacidade de “funcionar e agir” -, por via de programas estruturantes e, por fim, o atendimento a situações de vulnerabilidade sociais, emergências, pela via de transferência de renda ou política de assistência que valha.

As análises desenvolvidas pelos autores procuram demonstrar que a política social desenvolvida no Brasil, principalmente a partir da Constituição de 1988, ao privilegiar o enfoque tecnicista/focalista, incorre em graves erros, tanto ponto de vista político-ideológico, quanto do ponto de vista da base epistemológica que norteou o debate e a elaboração da Carta Magna em seus princípios e valores. Segundo os autores, o quadro de desigualdade e exclusão social no Brasil é amplo e requer, por isso mesmo, uma amplitude da ação pública. Portanto, os problemas decorrentes da desigualdade social, tais como a pobreza e exclusão, constituem um espectro mais amplo da questão social¹⁵ e, por isso, o enfrentamento efetivo destes problemas “não pode ser o objetivo único da política social, mas produto de um esforço mais geral e concertado da sociedade” (pp. 122).

Em linhas gerais, essa proposta realiza um afinilamento da questão social para a órbita exclusiva da política social, ao mesmo tempo em que transfere o debate sobre essa política da ótica do direito para uma ótica do gasto social, efetivando assim uma guinada substancial na perspectiva de política social introduzida pela Constituição de 1988. Ao eleger o argumento financeiro como principal norteador, ou como a restrição básica da ação governamental, o discurso da focalização faz toda a discussão da política social enveredar para o âmbito da “escolha pública eficiente” em face de uma restrição absoluta (Theodoro e Delgado, 2003:123).

A perspectiva apontada pelos autores é de que, em face dos problemas sociais existentes hoje em dia, não só no contexto brasileiro, mas no cenário mundial, é de que tais

¹⁵ O debate atual acerca da definição do que venha a ser a questão social, ou ainda, se, no contexto das modernas sociedades capitalista, é possível falar no surgimento de uma “nova questão social” tem ocupado boa parte da literatura sobre política social e a reestruturação da sociedade capitalista. Segundo alguns autores, “a questão social foi constituída em torno das transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas na Europa do Século XIX. Entretanto as transformações societárias que vêm ocorrendo nas economias capitalistas desde a década de 1970 têm alterado o tratamento teórico da questão (Pinheiro e Dias, 2009)”.

problemas se configuram como elementos da chamada questão social, e que, portanto, a política social seria um dos instrumentos para o enfrentamento dos problemas referentes a questão social. A pobreza e exclusão social, embora possam ser visto como o cerne desta questão, uma política social que se dedique ao enfrentamento efetivo destes problemas não pode ficar restrita ao enfoque reducionista da insuficiência de renda e privação material, sob pena de não atingir diretamente o problema.

Parece ser este, justamente, o principal ponto de crítica dos autores em relação à política social focalizada do atual governo brasileiro:

O abandono da perspectiva inclusiva e a opção pela gestão da pobreza num ambiente avesso a mudanças parecem ser a tônica da proposta focalista. Contudo, é difícil imaginar um progressivo dismantelamento dos mecanismos de reprodução da pobreza produzido a partir de programas paliativos de transferência de renda. É evidente a importância de mecanismos de transferência de renda para segmentos carentes. Entretanto, esse não pode ser o núcleo de uma política social ou de uma política de redução da desigualdade, sob pena de se engessar essas desigualdades e, por consequência, inviabilizar o projeto de transformação social do governo atual. (Theodoro e Delgado, 2003: 125)

Até a década de 80, os serviços sociais foram definidos com base em dois critérios centrais. O primeiro, referente à elaboração de propostas visando políticas de igualdade e de integração social e o segundo, decorrente do anterior, refere-se ao Estado, como promotor de tais políticas (Villalobos, 2000). A medida exemplar para a realização das políticas sociais, com base nesses critérios, foi a aposta nas políticas de focalização, nas quais a concentração dos recursos disponíveis para a área da assistência era direcionado ao segmento populacional que conseguisse maior carência assistencial. Todavia, a focalização das políticas sociais acabou se revelando insuficiente para atender às necessidades de uma parcela significativa da população que, devido à incapacidade de organização e mobilização coletiva, - entendida aqui como aquela produzida, socialmente, pela exclusão - acabou ficando ainda mais à margem das possibilidades de inserção na rede de assistência garantida pelo Estado.

Neste contexto, as análises de Theodoro e Delgado (2003) ajudam a desvelar alguns mitos criados em torno da existência da pobreza e que têm justificado a implementação de políticas sociais compensatórias, adequadas à lógica neoliberal, em detrimento de ações públicas mais amplas e estruturantes. Os autores apontam quatro

premissas existentes hoje em dia, que balizam as políticas sociais no Brasil. Diga-se, porém, que todas estas passíveis de questionamento pelo autor, conforme descritas a seguir:

- a) *A primeira premissa é a de que o Brasil não sofre com a falta de recursos financeiros para investimento em políticas sociais, mas antes, de um mau direcionamento desses recursos.* Esse argumento é, segundo os autores, um dos bastiões do neoliberalismo, e que irá despontar, a partir da década de 90, como “uma das soluções mais baratas para a questão social” (pp.23). Oras, a despeito da importância das políticas de transferência de renda, é necessário que haja investimento em políticas inclusivas, em ações políticas extensivas ao campo da saúde, educação, previdência, reforma agrária, entre outras. Tais investimentos, no entanto, implica um volume muito maior de recursos financeiro, o que, no discurso fácil da suficiência dos recursos para a política social, obrigaria a um novo ordenamento político que retirasse das mãos do mercado o papel de ordenador dos recursos financeiros.
- b) *A segunda premissa é a de que política social no Brasil se resume à política de focalização na pobreza.* Nesse caso, a política de transferência de renda como pilar da política social se justificaria pelo fato de que, a população mais necessitada, aquela que vive em condição de extrema pobreza, subsistem ao sistema por serem incapazes de suprirem suas necessidades pela via da inserção no mercado de trabalho. Segundo os autores, há aí um pressuposto lógico da perpetuação da pobreza, pois, a existência perene desta população justifica a ação do Estado neste âmbito e corrobora com a manutenção da desigualdade. “No limite, a política de focalização consolidaria e engessaria a desigualdade, o que significa o abandono do projeto efetivo de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social” (pp. 24).
- c) *A terceira premissa é a de que a questão social não traz em si um caráter político, mas antes, de sentido técnico, associado à eficácia das ações.* Tal premissa está baseada no fato de que a “gestão da pobreza” pela via distributiva é uma questão de ordem técnica e que o êxito da política social de tal cunho depende, basicamente, da correta alocação de recursos, distribuídos de forma equilibrada e eficiente entre

a população pobre – ainda que isso possa levar á graves distorções e acirrar as desigualdades ao impor uma lógica perversa de “eleição” entre os pobres desprotegidos e aqueles “um pouco menos pobres”. A bem da verdade, o tecnicismo de tal proposta desconsidera o caráter político que engendra tais decisões e, em última instância, acaba por perpetuar o quadro de desigualdade social, na medida em que ao ignorar as demais dimensões da pobreza, para além da dimensão material, não se dedica a um projeto de inclusão social.

- d) *A quarta premissa é a de que a política social deve atuar naqueles setores da população os quais o mercado não conseguiu absorver.* Ou seja, a política social seria, nesse caso, uma forma de reparação do Estado à população que ficou alijada do processo produtivo ordenado pelo mercado, em função da incapacidade de se inserirem no sistema social. Neste caso, numa visão de cunho eminentemente neoliberal, a participação do Estado ocorre como um mero suporte ou complementação a ação do mercado. O que tal proposta desconsidera, no entanto, é o fato de que, sem o Estado para gerir tais políticas, a perspectiva de um mercado livre das amarras e sem mecanismos de controle efetivos este “tende a reproduzir cumulativamente distorções e iniquidades, privilegiando os mais bem localizados, os mais bem instalados, os mais bem servidos” (pp. 125).

Não obstante às preocupações levantadas pelo autor, quanto ao abandono de um projeto mais amplo de inclusão social, em favor da focalização de políticas na pobreza, há uma questão ainda mais premente neste debate que se refere basicamente à qualidade da democracia e o papel do Estado na promoção de tais ações. Os problemas em relação à pobreza e à exclusão social no país possuem, hoje em dia, desdobramentos bastante graves no que tange às propostas de superação do quadro de desigualdade social e as possibilidades de se pensar políticas sociais que promovam não só a igualdade vista sob a ótica da distribuição de renda, mas, sobretudo, a condição de se fazer sujeito autônomo e participativo (Demo, 2005). Com efeito, a questão da pobreza e da exclusão social no Brasil tem origens históricas profundas e abrangentes, que precisam ser analisadas tanto nos aspectos econômicos, que se desenvolvem sob a lógica da cultura do capital, quanto nos aspectos políticos, que se desenvolvem no âmbito das propostas neoliberais de desenvolvimento social (Boff e Arruda, 2001). Ou seja, a questão da pobreza e da exclusão

social no Brasil precisa ser confrontada com um projeto de sociedade mais abrangente em termos de desenvolvimento humano.

Se o contexto do desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, até a década de 80, foi definido, basicamente, pelos critérios econômicos conforme descritos acima, a década de 90 aponta para uma nova maneira de se pensar as políticas de promoção à assistência social no Brasil, para o alívio da pobreza. As novas políticas sociais (Villalobos, 2000) contam, sobretudo, com a inserção na agenda pública de temas cruciais para se pensar a realidade contemporânea. Os impactos políticos e culturais deste processo¹⁶ resultaram se não na modificação do traçado institucional dando uma nova “cara” às políticas sociais, pelo menos na reorientação das políticas existentes. Dentro desta perspectiva de análise, as atuais políticas sociais contam com a inserção na agenda pública de temas cruciais para se pensar a realidade contemporânea, conforme observa Schwartzmann:

A noção de que a política econômica por si só, se bem sucedida, tornaria dispensáveis as políticas sociais, já não tem muitos seguidores. Tem sido mais freqüente, nos últimos anos, a visão oposta, de que agendas sociais poderiam ser implementadas a partir de imperativos éticos e morais, independentemente das condições mais gerais ou estruturais da economia e da sociedade. (Schwartzmann, 2004).

Neste contexto, se esboça uma outra perspectiva de atuação política, na qual emerge a idéia de que o desenvolvimento social implica, sobretudo, em desenvolvimento humano e, portanto, remete à questão de construção da cidadania.

As causas da pobreza no Brasil incluem, por um lado, a perversa estrutura de desigualdade na distribuição de renda e das oportunidades de acesso ao sistema institucional de direitos e benefícios sociais. Por outro, a incapacidade do indivíduo de se constituir como sujeito autônomo e criativo. Portanto, cabe agora, no contexto dos novos agendamentos políticos e, principalmente, das novas propostas de política social que surgem em função das transformações das sociedades em nível global, pensar estratégias políticas para lidar com a questão da pobreza e da desigualdade no país de uma outra maneira. Tal perspectiva implica em pensar política social para além do caráter

¹⁶ Estes impactos foram impulsionados por uma série de acontecimentos mundiais que desencadearam a realização de conferências internacionais para se discutir a questão da violação de direitos de minorias.

institucional, isto é, para além do seu viés instrumental, no qual a questão dos direitos é vista, preferencialmente, pelo viés assistencial e com forte apelo à inserção no mercado de trabalho.

Algumas análises recentes têm chamado a atenção para novos e poderosos atributos da desigualdade, como, por exemplo, diferenças no acesso à seguridade social, nas condições de trabalho, nos recursos de lazer, nos modos de vida, no acesso a serviços sociais, ou à desigualdade de tratamento devido a características imputadas, que indicam um deslocamento da centralidade da ocupação como princípio primordial de estratificação (cf. Hondrich, 1984). Assim, as teorias mais recentes sobre a desigualdade na sociedade industrial tendem a ressaltar um escopo muito maior e mais amplo de fatores que afetam as oportunidades de vida e a posição social dos indivíduos. (Sther, 1998).

Não se trata aqui, obviamente, de negar a importância e a necessidade de uma política econômica eficiente no Brasil, para geração de emprego e renda, mas, sobretudo, de considerar que atualmente a questão da pobreza precisa ser enfrentada, levando-se em consideração aspectos mais abrangentes do desenvolvimento humano.

Se considerarmos, conforme observa Demo (2000), que a ignorância, entendida como “incapacidade de gerar as próprias oportunidades”, é o problema social mais devastador, por certo as possibilidades de superação dos problemas sociais ou, ao menos, a condição de lidar com tais problemas encontra-se na capacidade de confronto da população com sua condição de explorado. Significa dizer que “seu enfrentamento não se dará, sobretudo, pelo acesso a benefícios, mas pela capacidade individual e, sobretudo, coletiva de fazer e fazer-se oportunidade ou de se emancipar” (Demo, 2000: 23).

No caso do Brasil, um país constituído, historicamente, num cenário de desigualdades sociais, cujo fenômeno a exclusão social é crescente, os ideais neoliberais de um Estado mínimo e de fortalecimento das leis de mercado agravam, sobremaneira, o quadro já caótico da pobreza no país. É importante perceber que, enquanto as condições políticas e econômicas reforçam o quadro de degeneração social da população no Brasil, agravando os índices de pobreza e miserabilidade da população, as tentativas de superar tais condições não conseguem avançar e/ou propor alternativa convincente. As políticas sociais voltadas para o tratamento das questões de pobreza e exclusão social não só não conseguem atingir de frente o problema, como acabam por reforçar o quadro de desigualdades. Como exemplo, pode-se citar alguns programas sociais que vêm sendo, ao

longo de décadas, implantados no país com o intuito falacioso de transpor os problemas sociais, diminuindo o abismo social entre as populações ricas e pobres no Brasil (Demo, 2003).

Dentro desta perspectiva de análise, a proposta aqui apresentada visa aprofundar a análise sobre a questão da miséria, da extrema pobreza e da exclusão social, trazendo, como problema central, os limites institucionais para a superação do quadro de desigualdade social no Brasil. Via de regra, tais limites são reflexo da estrutura social conservadora e autoritária cujo centro decisório sempre esteve a cargo do Estado. O problema que aqui se esboça diz respeito ao fato de que, embora seja iniludível o papel do Estado na implementação de políticas públicas, que visem a qualidade de vida dos indivíduos, é de fundamental importância perceber que, no contexto atual da sociedade moderna, não cabe mais unicamente ao Estado a centralidade do poder decisório. Ou seja, a composição da agenda política não pode mais prescindir das contribuições dos vários segmentos da sociedade que têm, sobretudo, o poder de influenciar as decisões políticas (Costa, 1995).

Na perspectiva de construção de uma alternativa lógica às formas tradicionais da política, advinda principalmente da abertura dos canais da política formal à penetração da sociedade civil, a idéia de que, ao longo do século XX convivemos com a idéia de que o Estado, soberano nas decisões políticas e detentor dos mecanismos para o desenvolvimento social, reinaria absoluto no cenário da vida moderna. No entanto, segundo Andrade (1997:75), o que se observa é que, ao invés de constituir-se como uma potência entre os setores da sociedade que disputam o direito à condução da vida social moderna, paga o ônus de não ter conseguido cumprir o papel de ancorar, através de investimentos em políticas públicas sociais, o processo de reestruturação social.

Pensar um novo Estado nessas circunstâncias é pensar uma nova relação com a sociedade civil, na qual possam ser estabelecidas novas redes de interações democrática, horizontais, em que a sociedade civil possa participar ativamente do processo de construção de uma nova realidade política, cuja referência seja o fim da dominação Estatal. É pensar, portanto, na perspectiva de se construir um novo modelo de sociedade híbrida através da interdependência entre os setores sociais. Tal perspectiva aponta para a necessidade de se entender a sociedade constituída não mais pela existência singular do poder político, mas antes pelo “efeito global da combinação entre diferentes formas de

poder” (Santos, 1995: 127)¹⁷. Com efeito, a idéia de sociedade híbrida recoloca na arena do debate político a importância da sociedade civil como co-partícipe do processo de reestruturação social.

¹⁷ Nesse sentido, Santos apresenta, como alternativa de análise, a descrição das sociedades capitalistas divididas entre quatro espaços estruturais, a saber, o espaço doméstico, da produção, da cidadania e mundial, em que pese em cada uma delas, as combinações das relações sociais paradigmáticas que as constituem (1995: 125,126)

Capítulo 2 - Delineamento teórico dos conceitos de sociedade civil e cidadania

"Tudo o que acontece no mundo, seja no meu país, na minha cidade ou no meu bairro, acontece comigo. Então eu preciso participar das decisões que interferem na minha vida. Um cidadão com um sentimento ético forte e consciência da cidadania não deixa passar nada, não abre mão desse poder de participação." Herbert de Souza (Betinho)

2.1 – Argumentos para análise da relação entre sistema político institucional e associativismo civil

Na perspectiva da teoria crítica da sociedade, como tema de debate entre as várias vertentes do pensamento moderno, observa-se, hoje em dia, o fortalecimento das abordagens que apontam para o surgimento de uma nova concepção de sociedade (tendo sido esgotado o modelo de sociedade capitalista pós-revolução francesa), assim como a ênfase na plausibilidade da democracia nas complexas sociedades contemporâneas.

Nas análises das novas formas de relação social, surgidas do processo de racionalização dos atores sociais, entrecruzam-se importantes pólos do debate sobre teoria social contemporânea, tais como os estudos sobre a recuperação do conceito de sociedade civil (ver, por exemplo, Avritzer, 1994; Cohen e Arato, 1994), além das recentes análises sobre a constituição da esfera pública política (ver, por exemplo, Keane, 1996 e Costa, 1995).

O processo de redemocratização ocorrido no Brasil, nas últimas décadas, fez surgir novas formas de atuação política, para além daquelas consolidadas no contexto da cultura política autoritária. Os estudos recentes sobre surgimento de uma nova concepção de política no Brasil, advinda, principalmente, do processo de democratização e o fim do período autoritário, buscaram demonstrar como a idéia de sociedade civil foi se

constituindo como um dos principais temas de debate sobre emancipação política e social do país (Costa , 1997).

No âmbito das transformações sociais, políticas e culturais decorrentes do processo de redemocratização da América Latina, muitos autores se dedicaram a estudar o fenômeno do novo associativismo civil, buscando delimitar o campo teórico na construção do conceito de sociedade civil. Muitos desses estudos trazem em si a preocupação de conferir à concepção teórica da sociedade civil um estatuto menos generalista e impreciso do que aquele que marcou o “primeiro momento”, por assim dizer, do processo de construção teórica da noção de sociedade civil (Schiochet, 1999).¹⁸

Desde a retomada do tema da sociedade civil, com vistas a estabelecer um novo estatuto de participação política no contexto da redemocratização, nas décadas de 70 e mais intensamente na década de 80, até os estudos mais recentes sobre cidadania e participação popular, o conceito de sociedade civil tem sido um dos mais polissêmicos da teoria política contemporânea. O debate acerca da recuperação teórica do conceito de sociedade civil parte do pressuposto de que a tradição de pensamento social, que afirmava a estruturação da sociedade polarizada em duas esferas de poder, a saber, a esfera econômica e a esfera do Estado, já não se sustenta como paradigma explicativo das modernas sociedades democráticas (Schiochet, 1999). Sendo assim, a reemergência do conceito de sociedade civil surge como uma possibilidade efetiva de se interpretar os novos procedimentos organizativos, no contexto de transformações políticas, econômicas e culturais observadas no recente processo de redemocratização das sociedades.

Nesse contexto, pode-se dizer que, para nossos objetivos, a sociedade civil pode ser definida como o espaço onde os elementos da vida cotidiana se misturam aos elementos da vida pública e onde são testadas as possibilidades dos atores sociais atuar efetivamente na transformação da cultura política autoritária, consolidada ao longo dos anos de regime ditatorial nas sociedades latinoamericanas. A abordagem acerca da reconstrução do conceito de sociedade civil no Brasil, no entanto, realizou-se à luz da emergência de fenômenos sociais coletivos tais como movimentos sociais, associações comunitárias, etc., que, a partir da década de 70 passam a compor uma nova realidade sócio-política, inserindo na agenda pública temas antes restritos à vida privada.

¹⁸ Schiochet (1999) propõe, para melhor compreensão do processo de construção teórica da noção de sociedade civil a distinção em três momentos que considera fundamentais: o primeiro, o momento da descoberta, o segundo, o momento da crítica e o terceiro, o momento da construção teórica.

Na esteira das mudanças políticas e da configuração de uma nova estrutura social, multifacetada e plural, o conceito de sociedade civil emerge como uma possibilidade de conferir sentido teórico e político a determinadas formas de ação coletiva. Para Werle, tal conceito, se construído com base nos fundamentos ético-morais da normatividade democrática, “enquanto princípio gerador de sociabilidade e eticidade distinto do mercado e do Estado é de fundamental importância para analisar os dilemas e paradoxos da vida política e das democracias contemporâneas” (Werle, 1998:65). Nesse contexto, como mostra Avritzer (1994), a discussão política de temas que são projetados na arena pública não pode mais ficar restrita aos conteúdos da política do Estado.

Segundo o autor,

O caminho que leva de Rousseau a Marx, ao prevalecimento da vontade geral e à redução da discussão política ao conteúdo desta última parece esgotado. Simultaneamente, novos caminhos se abrem: eles nos conduzem às teorias capazes de conciliar a aceitação do papel desempenhado pelo mercado e pelo Estado com a perspectiva de fortalecimento de uma terceira arena, capaz de proporcionar à sociedade instrumentos de defesa contra processos de mercantilização e burocratização das relações sociais (1994,214).

Para o tema que se pretende aprofundar neste trabalho, o modelo teórico de sociedade civil, desenvolvido por Jean Cohen e Andrew Arato, aponta aspectos inovadores e instigantes para se pensar a generalização da democracia nas sociedades ocidentais contemporâneas. Procurando superar a visão meramente ideológica que esteve muito associada ao conceito de sociedade civil, os autores, partindo da concepção dual de sociedade, a saber, a distinção entre mundo sistêmico e mundo da vida, inscrita na teoria habermasiana da ação comunicativa (Habermas, 1984), encontram na parte institucional do mundo da vida, a dimensão característica da sociedade civil (Cohen e Arato, 1994). Segundo Avritzer, “esta dimensão incluiria as instituições e formas associativas que requerem a ação comunicativa para a sua reprodução e contam com processos de integração social para a coordenação da ação no interior das suas estruturas” (Avritzer, 1994:222). Avritzer destaca a transformação estrutural do conceito de sociedade civil, realizada por Cohen e Arato:

No conceito de sociedade civil eles propõem uma transformação estrutural, de acordo com a qual este se liga com movimentos

sociais e instituições que podem se localizar tanto na esfera privada quanto na pública e ter como objetivo deter ações do mercado e do Estado nos pontos de contato entre estes e a sociedade civil (Avritzer, 1994:221).

Andrew Arato (1995), ao analisar o contexto contemporâneo no qual estão inscritos os estudos sobre o conceito de sociedade civil, observa que o êxito histórico da recuperação do conceito deveu-se ao fato de que tal tentativa prenunciava uma visão reformista e revolucionária do cenário político vigente. Isto é, contrapondo-se ao modelo do Estado autoritário e dominador, a afirmação da idéia da organização autônoma da sociedade. Segundo o autor, a sociedade civil pensada em termos do potencial de transformação da cultura política vigente, baseia-se, ainda, na possibilidade de “reconstrução de laços sociais fora do Estado autoritário e na concepção de uma esfera pública independente e separada de toda forma de comunicação oficial, estatal ou controlada pelos partidos” (Arato, 1995:19).

A abordagem da sociedade civil, realizada por Cohen e Arato, aponta para a possibilidade de encontrar, no conjunto das práticas políticas implementadas pelos atores da sociedade civil, um modelo conceitual que distinga suas ações tanto daquelas próprias do Estado ou do sistema político, quanto da economia capitalista. Reconhecem, portanto, no modelo utópico de democracia, definido como aquele que se apóia no “ideal da livre associação voluntária, democraticamente estruturada e comunicativamente coordenada” (Cohen e Arato, 1994: 170), uma ameaça aos princípios básicos da modernidade, tais como a diferenciação e eficiência. Apontam, como possibilidade de realização efetiva da democracia nas sociedades modernas, a utopia autolimitada da sociedade civil, na qual as garantias de preservação dos princípios, que regem o mundo da vida racionalizado, encontram-se justamente na organização e consolidação do Estado e da economia. Nesse caso, “a ancoragem institucional dessa concepção utópica baseia-se na consolidação do Estado moderno e das economias de mercado, aos quais o mundo da vida reage de uma ‘forma’” (Cohen e Arato, 1994: 171).

A expressão dessa reação ocorre no contexto do mundo da vida, na qual se dá a construção de uma esfera pública não estatal e de uma esfera privada não econômica. Estas, por estarem liberadas dos imperativos sistêmicos, podem exercer “livremente” as possibilidades de substituição de normas asseguradas, tradicionalmente, por normas estabelecidas comunicativamente:

Desse modo, os contextos do mundo da vida liberados dos imperativos sistêmicos podem-se abrir para que seja possível a substituição de normas asseguradas tradicionalmente por normas estabelecidas comunicativamente. Formas tradicionais de integração social e de solidariedade, as comunidades corporativas podem, então ser substituídas por formas associativas compatíveis com o princípio da coordenação comunicativa (democrática) (Cohen & Arato, 1994: 171).

As análises de Costa (1997) sobre a trajetória do conceito de sociedade civil no Brasil procuram demonstrar que, mesmo sem precisar abrir mão da diferenciação normativa entre Estado, mercado e sociedade civil realizada por Cohen e Arato (1994), sob pena de reduzir a procedimentos meramente instrumentais o modo de ação implementado pelos atores da sociedade civil na busca da afirmação de objetivos e interesses próprios¹⁹, no contexto brasileiro há fatores históricos que demonstram a operacionalidade do conceito e a plausibilidade de tal abordagem para lidar com a realidade social do País.

Segundo Costa (1994), a despeito das contradições presentes na tentativa de conceitualização da sociedade civil, uma vez que tal abordagem assume contornos distintos quando tratados no âmbito das diferentes realidades sócio-políticas da Europa e América do Norte, por um lado e da América Latina por outro, no Brasil uma boa oportunidade para se discutir a idéia de sociedade civil encontra-se na definição oferecida por Taylor, na qual a sociedade civil é caracterizada como uma “rede de associações autônomas, independentes do Estado, que reúnem os cidadãos a partir de interesses comuns e que, através de sua simples existência ou atividade, podem produzir efeitos sobre a política” (Taylor, apud Costa, 1994: 49). Desse modo, segundo Costa, é visualizada a possibilidade de se estabelecer uma base analítica que oriente as ações coletivas comuns entre os vários

¹⁹ Nos trabalhos realizados por Costa (1997) e Werle (1998) é refutada a crítica que Fábio Wanderlei Reis faz ao modelo teórico de Cohen e Arato do conceito de sociedade civil. Nestes trabalhos, a análise de Reis acerca da falta de plausibilidade empírica do conceito elaborado por Cohen e Arato, assim como a afirmação de Reis de que há uma pretensa intenção de “querer elevar este conceito ao status de princípio ordenador da sociabilidade, com lógica própria, equiparando-o ao Estado e ao mercado” (Reis, 1994: 334), são veementemente contestadas. Segundo estes, Reis radicaliza a crítica a Cohen e Arato, na medida em que não reconhece na abordagem dos autores a defesa da existência das esferas estatal e de mercado como coordenadores da vida social. Conforme observa Costa, “Cohen e Arato não abdicam, em nenhum momento, da coordenação do estado e do mercado, eles mostram, tão-somente, a existência de uma terceira esfera, cuja dinâmica não pode ser subsumida nem na lógica do mercado, nem na do estado” (1997: 08).

atores da sociedade civil²⁰, resguardando, contudo, as diferenças constitutivas das associações coletivas existentes dentro e fora do Brasil.

No contexto do processo de abertura política, com o fim do regime militar, até o final da década de 80, o país vivenciou um período em que eclodiram as mais diversas expressões da prática da ação coletiva. Neste período, o termo sociedade civil apresentava os mais difusos contornos conceituais, conforme observa Costa:

...o conceito genérico [de sociedade civil] incorporava desde as organizações de base à igreja progressista, passando pelo então chamado 'novo sindicalismo', os atores empresariais progressistas e até os partidos políticos 'democráticos'. Todos estes atores integravam o conjunto de protagonistas do processo de restabelecimento da democracia, uma forma de governo que, conforme idealizava o bloco democrático, contribuiria para o arrefecimento dos antagonismos entre governantes e governados, entre o estado e a sociedade civil (Costa, 1997: 03).

Com o aprofundamento da democracia, trazendo a possibilidade de exposição das diferenças tanto de cunho político-ideológico quanto dos interesses que motivam cada grupo a uma determinada ação, o conceito de sociedade civil foi também adquirindo novos contornos. A partir da década de 90, o conceito de sociedade civil passa a ser definido, segundo Costa (1997), sob o ponto de vista da demarcação de fronteiras entre esta e o Estado, no sentido de reconhecer que o Estado, enquanto sociedade política, é incapaz de incorporar, de maneira satisfatória as aspirações e anseios de sociedade civil. Não se trata no entanto, segundo o autor, de negar à sociedade civil a possibilidade de participação e intervenção existentes no âmbito do Estado, mas sim de reconhecer que as bases das

²⁰ A proposta de Costa de construção de um conceito operacional de sociedade civil para o contexto brasileiro apresenta, segundo alguns autores, um viés excessivamente restritivo e limitador do processo democrático que se reconstrói. Nesta direção pode-se observar a crítica realizada por Bresser Pereira ao modelo proposto por Costa: “A expressão ‘organizações da sociedade civil’ (...), transforma-se para ele, [Costa] equivocadamente, na própria sociedade civil, que deixa de ser um conjunto amplo e complexo de atores da sociedade, fora do Estado, estruturados e ponderados de acordo com seus respectivos poderes políticos ou de influência, para se transformar em um pequeno conjunto (embora felizmente crescente) de movimentos e organizações voltadas para o controle social do Estado e do mercado. (Bresser Pereira, 1998: 40).

transformações sociais encontram-se no processo de preservação das relações de reciprocidade e de cooperação entre atores da sociedade civil e Estado.

Nesse sentido, percebe-se que a introdução do conceito operacional de sociedade civil “adequado metodologicamente às especificidades do caso brasileiro” (Costa, 1997: 18), apresenta alguns aspectos bastante definidos, tais como base de recursos, forma de constituição de grupos, natureza da vinculação dos participantes à organização e natureza dos interesses representados (ver Costa, 1997), que contribuem sobremaneira para o reconhecimento, na esfera da sociedade civil, de características comuns aos atores políticos, principalmente no que se refere aos discursos e práticas que podem “desestabilizar e assim – pelo menos parcialmente – transformar os discursos dominantes e as práticas excludentes” (Dagnino, 2000: 30).

A sociedade civil constitui-se pela existência revitalizada nas últimas décadas de um conjunto de sujeitos coletivos que, no âmbito de suas ações sistematizam um conjunto de pressupostos que lhe garantem status de esfera onde prevalecem as virtudes cívicas. Tais características lhe conferem papel privilegiado na reconfiguração da sociedade moderna, cujo enfoque recai no modelo de democracia a ser alcançada. Por possuírem características tais como a capacidade de tematização de novos problemas que, via de regra, são excluídos dos debates e das deliberações políticas, é que se constituem como atores centrais na construção e ampliação da esfera pública. Nesse contexto, o conceito de esfera pública torna-se central para discutir as possibilidades para a construção do modelo democrático, enquanto modelo procedimental de política deliberativa, pautada na teoria do discurso.

Na perspectiva da democracia que se pretende afirmar no âmbito deste trabalho, o conceito de esfera pública vinculada à concepção moderna da cidadania, contribui sobremaneira para se refletir acerca do novo paradigma da participação política. Nesse sentido, a concepção habermasiana de esfera pública traz importantes contribuições para compreensão em torno do esvaziamento dos procedimentos políticos que organizam as relações de convivência social. Segundo Habermas, a esfera pública é um fenômeno social que, embora exista de maneira tão elementar como vários outros fenômenos estudados pelas ciências sociais, escapam aos conceitos sociológicos que recorrentemente conduzem ao enquadramento teórico conceitual construído historicamente pela sociologia. Desse modo, a esfera pública, para o autor, não pode ser concebida como uma instituição, ou

ainda como uma organização. Não representa também um sistema, pois não apresenta um quadro de normas e especificações de papéis definidos. Ao invés disso, a esfera pública se caracteriza pelo seu caráter aberto, flexível e mutável, cujos horizontes não podem ser delimitados (Habermas, 1997). Poderia, então, ser descrita como uma “rede de informação comunicante e de pontos de vista (como, por exemplo, opiniões que expressem atitudes afirmativas ou negativas, de aceitação ou de recusa)”.

Todavia, o conceito de esfera pública elaborado por Habermas não implica o tratamento especializado dos temas que surgem vinculados às interações cotidianas. Ao contrário, segundo o autor, cabe à esfera pública o papel de tematização pública dos problemas e demandas que afetam a sociedade. A esfera pública política, para o autor, surge das interações cotidianas que se realizam no interior de um mundo da vida racionalizado. No entanto, no mundo da vida, tais interações cotidianas ocorrem, basicamente, de duas maneiras: dizem respeito, por um lado, aos sistemas vinculados às funções reprodutivas como a família, a religião e a educação e, por outro, aos subsistemas referentes aos demais aspectos de validade da ação comunicativa cotidiana, como, por exemplo, a ciência e a arte. Estas, no entanto, são dimensões do mundo da vida cujos temas só se tornarão públicos à medida que conseguirem transpor as fronteiras entre interesse particular e formação democrática da opinião e da vontade. No entanto, a esfera pública, segundo Habermas, não é especializada em nenhum desses dois modos. Ou seja, não cabe à esfera pública coordenar o tratamento das questões de relevância pública. Ao contrário, conforme observa Habermas,

na medida em que ela se estende às questões politicamente relevantes, ela deixa o seu tratamento especializado ao sistema político. A esfera pública, ao invés, se distingue através de uma estrutura de comunicação relacionada com uma terceira característica da ação voltada para o entendimento: ela não se refere às funções, nem aos conteúdos da comunicação cotidiana, mas ao espaço social gerado na ação comunicativa (Habermas, 1997: 22).

Habermas concebe a esfera pública como meio legítimo de deliberação pública, cujo papel enfático recai sobre a capacidade dos autores coletivos, com especial destaque aos movimentos sociais, de

apresentar novas contribuições para as soluções de problema, de oferecer novas informações e de corroborar os bons motivos, denunciando os maus, de forma a introduzir um impulso gerador de alterações nos parâmetros constitucionais da formação da vontade política e de pressionar os parlamentos, os judiciários e os governos em favor de determinadas políticas (Habermas, apud Costa, 1992: 440).

No Brasil, a contribuição dos movimentos sociais na construção da esfera pública democrática, como atores capazes de operarem na conversão de questões privadas em temas de interesse público, ganha maior visibilidade através das iniciativas das organizações surgidas ainda durante o regime militar. O aparecimento de certos movimentos (mulheres, negros), não só desencadeia a discussão de temas, até então “ignorados” enquanto problemas de relevância social, como também são capazes de desencadear a intervenção política nas esferas demandadas.

As iniciativas observadas pelos movimentos e ações coletivas também na década de 90, constituem outro importante foco de análise acerca da idéia de uma esfera pública que vai se construindo. Maria G. Gohn (1996b) analisa, por exemplo, as iniciativas cidadãos de combate à pobreza, através do movimento denominado Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida (ACCMV). Tal movimento, embalado pelo resultado positivo do Movimento pela Ética na Política, em 1992, conseguiu mobilizar os mais variados setores da sociedade (camadas médias, empresários, intelectuais, artistas). O apelo à solidariedade conseguiu construir, em torno da campanha, uma identidade própria e fez com que se rearticulassem as redes de interação entre os vários domínios da sociedade. A solidariedade entre as pessoas e os grupos sociais, contribuiu para que novas formas de sociabilidade emergissem neste cenário de crise e violência que assola o país e o mundo.

Embora historicamente possamos perceber vários indícios de que está em curso o processo de consolidação da democracia, via fortalecimento da sociedade civil, o debate sobre o papel da sociedade civil, na sua relação com o Estado, não pode perder de vista os desafios a serem enfrentados, em face da crise de legitimidade da democracia contemporânea (Vieira, 2001). Conceber os movimentos sociais e demais atores da sociedade civil sob uma visão unilateral (quase idealista), atribuindo a estes o papel de legítimos portadores de virtudes políticas, pode se caracterizar como uma atitude, no mínimo, ingênua ou, na pior das hipóteses, uma negligência científica, sob o ponto de vista da análise histórica.

A contribuição dos movimentos sociais na preservação de estruturas comunicativas, ancoradas no “mundo da vida” não retira destes o aspecto dúbio de atuarem movidos por valores “menos nobres” do que aqueles cultivados nas formas de vida pós-materialista. Além do mais, entrecruzam-se, na esfera pública, outras importantes formas de comunicação política, implementada, principalmente, pela ação da mídia, e que não podem ser desconsideradas.

A concepção de sociedade, que se estrutura neste novo contexto político e social, acende o debate sobre a necessidade de se pensar novas categorias de análise da transformação da cultura política, para além daquelas já consagradas pelas chamadas teorias da transição democrática, a saber, a concepção pluralista e a concepção republicana. Neste contexto, Costa observa que ambas tornam-se insuficientes para concretizar o sentido mais amplo de democracia, atribuído aos autores da sociedade civil:

El problema común identificado em el abordaje republicano y pluralista es precisamente la dificultad de visualización de las diferenciaciones entre los procesos socioculturales y político institucionales, cuya mediación es establecida, en parte, por los actores públicos que emergen de las telas microcósmicas de la resistencia civil (Costa, 1999: 104).

Com efeito, a idéia de uma nova concepção de associativismo civil, no qual os atores coletivos, em virtude da dimensão global dos problemas sociais, estariam mais sensíveis e conectados às questões mundiais, que surge em contraposição às teorias clássicas da ação coletiva, pode ser analisada à luz das transformações do mundo moderno, no contexto da globalização.

A idéia de sociedade civil aqui sublinhada apresenta-se relacionada, conforme observa Santos (1995), à possibilidade de ampliação de espaços de articulação entre atores sociais e a afirmação de que

a idéia da obrigação política horizontal entre cidadãos e a idéia de participação e da solidariedade concretas na formulação da vontade geral são, em última instância, uma nova qualidade de vida pessoal e coletiva assentes na autonomia e no governo, na descentralização e na democracia participativa, no cooperativismo e na produção socialmente útil (Santos, 1995: 263).

Segundo Liszt Vieira (1997), o processo de globalização, normalmente associado a processos econômicos, como a circulação de capitais, a ampliação dos mercados ou a integração produtiva em escala mundial, descreve também um fenômeno de reestruturação da esfera social. Desse modo, engendrando a visão meramente econômica de globalização, há processos de globalização que são “conduzidos pelas forças democráticas transnacionais dedicadas a criação de uma sociedade civil global, como alternativa à economia global que está sendo desenhada pelas forças de mercado transnacionais. As forças sociais transnacionais, enquanto agentes da sociedade civil global, seriam os únicos veículos para a promoção do ‘direito da humanidade’, inspirado numa concessão democrática e humanitária de desenvolvimento sustentável com proteção ambiental e social” (Vieira, 1997:80)²¹. Trata-se, neste caso, de reconhecer que, para além da dimensão econômica, a globalização se expressa também na difusão de padrões transnacionais de organização econômica e social, consumo, vida ou pensamento, que resultam do jogo das pressões competitivas do mercado, das experiências políticas ou administrativas, da amplitude das comunicações ou da similitude de situações e problemas impostos.

Neste contexto, observa-se, nos estudos recentes sobre a recuperação do conceito de sociedade civil no país, que a abordagem mais utilizada é aquela que entende os grupos organizados e entidades próprias da sociedade civil como vinculados a afirmação da idéia de cidadania. Esta abordagem teórica refere-se ao florescimento das práticas associativas vinculadas à crescente abertura de canais no aparelho do Estado para o recebimento e processamento das demandas da população.

Dentro desta perspectiva de análise, o debate atual acerca do crescimento do poder da sociedade civil vis-a-vis o Estado, Rodrigues (2008), em recente artigo publicado sobre o tema, afirma que a despeito da pouca tradição de participação popular e da baixa intensidade de associativismo civil no Brasil, os atores sociais estão fazendo cada vez mais uso das arenas públicas para manifestação de suas demandas sociais: “Em uma palavra, estas novas arenas institucionais criam oportunidades (Sen, 2000) que incrementam as experiências entre formuladores / implementadores de políticas e beneficiários, aumentando seu aprendizado e o potencial para sua disseminação” (Rodrigues, 2008:05).

²¹ Segundo Liszt Vieira, estas idéias estão presentes nas análises do Prof. Richard Falk, da Universidade de Princeton, nos EUA, nas quais “assinala a existência de duas vias de globalização. Uma via autoritária, por ele chamada de ‘globalização por cima’, conduzida pelos Estados dos países dominantes e pelas forças do mercado mundial” (Vieira, 1997:79). Por outro lado, haveria uma “globalização por baixo”, realizada por atores da sociedade civil, conforme definido no texto.

Segundo a autora, ações que visem a inclusão social, como as que são propostas pelo PBF, cumprem um papel fundamental na consolidação da democracia no Brasil, na medida em que

Aumenta a percepção de empoderamento e aprendizagem de seus beneficiários para a participação política. Neste sentido, a ampliação de direitos sociais ajudam a consolidar a democracia (inclusive, como valor), e um regime político mais responsável (accountable) num contexto de desigualdade social extrema. Em suma, a construção de novas institucionalidades participativas combinada com a ação do Estado na formulação e implementação de políticas redistributivas tem impacto positivo não só na ampliação da cidadania do agency, i.é., do agente autônomo portador de direitos subjetivos, mas principalmente na construção da democracia de cidadania (O'Donnell, 1999:605).

Se, por um lado, o debate teórico acerca das possibilidades de consolidação da democracia via empoderamento da sociedade civil aponta para o fato de que no processo de reestruturação da sociedade moderna, novas instâncias de participação ocupam lugar de destaque, com especial ênfase ao associativismo civil, por outro lado, as práticas políticas implementadas no tratamento das questões sociais ainda apresentam traços marcantes da cultura política tradicional e conservadora. Via de regra, o PBF, que, neste contexto deveria representar a mudança na concepção política tradicional, em favor de uma política social emancipatória, encontra-se ainda refém das estruturas de poder dominantes, cujo marco regulatório das políticas é a lei de mercado.

Este assunto será abordado nos itens a seguir, que irão tratar do papel do Estado neste contexto sóciopolítico contemporâneo e as relações de parceria e complementaridade coma esferas do mercado e da sociedade civil.

2.2 – Crise do Estado e redefinição política dos atores da sociedade civil – para uma nova concepção de democracia

A partir da década de oitenta, começam a surgir os primeiros sinais da crise do Estado em todo o mundo, pois o Estado que emerge do processo de reestruturação do capitalismo global – cujo braço político é o consenso de Washington -, ao nível da

estratégia de acumulação, é mais forte do que nunca. (Santos, 1998: 03). Desse modo, Santos observa que, se antes, no período reformista, o Estado se fortaleceu devido à sua capacidade de promover “interdependências não mercantis”, a força do novo Estado, formado no contexto da crise do conformismo, está na rearticulação, mais direta e mais íntima, entre Estado e mercado, em que pese a capacidade do Estado em conduzir o novo processo, submetendo todas as interdependências à lógica mercantil.

Trazendo o debate para o contexto da realidade brasileira, González (1999) observa que todo o processo pelo qual se deu o reformismo e a crise do reformismo só foi sendo assimilado pelo Brasil muito tardiamente. Desse modo, na década de 80, quando o país vivenciava o momento máximo da mobilização social, em busca do reconhecimento de direitos universais e a aprovação da nova Constituição Federal, que veio garantir o cumprimento destes direitos, no resto do mundo já estava em andamento o desmonte deste modelo. No Brasil, o desmonte do Estado desenvolvimentista começou a dar sinais mais evidentes somente a partir do governo Collor, já no início dos anos 90, a partir da política de privatização das empresas estatais.

No contexto da crise do Estado, Oliveira (1999) chama a atenção para o fato de que, um certo raciocínio economista, transportado à política, diria que a crise que se abateu sobre a economia – desemprego crescente, aumento da pobreza, etc -, se projetaria para a sociedade como um todo, levando à anomia e à impotência da sociedade civil. No entanto, o que se observou foi uma grande movimentação de novos atores coletivos demarcando o novo cenário político do País. Como exemplo da movimentação da sociedade civil ocorrida na década de 90, Oliveira chama a atenção para a estruturação de três poderosas centrais sindicais que, a despeito das críticas na direção do surgimento de um possível neocorporativismo, são responsáveis atualmente por conduzirem, pela primeira vez na história, um processo no qual os trabalhadores tenham real capacidade de influir no investimento do empresariado (Oliveira, 1999: 06).

Oliveira chama a atenção, também, para o papel das prefeituras democráticas, aquelas que governam com base numa política de participação popular²², uma vez que a mudança na relação entre Estado e sociedade civil, no Brasil, não passaria de um modismo passageiro:

²² As experiências do Orçamento Participativo realizadas em Porto Alegre nas duas anteriores e na atual administrativa têm servido de referência aos vários estudos que analisam o processo de participação popular nas instâncias decisórias do poder institucionalizado (ver, por exemplo, Navarro, 1999).

O Estado deixou de ser a forma de um certo modo de dominação social. O que as prefeituras democráticas assinalam e denominam como um novo modo de governar é, de fato, uma reflexão e uma prática que partem da nova capacidade da sociedade entrar em diálogo com o governo, sob suas novas formas (Oliveira, 1999: 08).

Nessa mesma direção, Sílvio Caccia Brava (1992) também descreve a emergência do poder local através da participação popular em algumas prefeituras democráticas. Segundo o autor, a atual realidade social, composta pelo pluralismo de demandas e a fragmentação dos cenários de disputa política para além da esfera do Estado “redefine inteiramente as relações entre Estado e sociedade civil” (1992: 05). Obriga, portanto, o Estado a levar em consideração a existência de um modelo que não se pauta mais pela centralidade hegemônica do poder político do Estado, mas pela “manifestação de atores plurais da sociedade civil, intervindo nos processos de decisão política nacional e local” (1992:05). Com efeito, na medida em que se intensificam as demandas por qualidade de vida e bem estar social, deve-se pensar também em intensificar as políticas de investimentos na “área social”:

No plano dos serviços públicos, temos defendido a importância da responsabilidade direta do Estado nos serviços essenciais para a população, o que significa trazer para mais perto da sociedade civil os espaços de decisão sobre as políticas públicas: a municipalização da saúde, do transporte, etc... Municipalização esta entendida como a gestão centralizada no plano municipal de equipamentos e serviços que são municipais, estaduais e federais, com garantia de repasse de recursos. Ao contrário das teses neoliberais, que pregam que o Estado é incapaz de competir com a eficácia da iniciativa privada, observamos que em cidades onde a administração democrática e popular passou a gerir a saúde, por exemplo, vamos encontrar níveis de eficiência superiores aos do passado (Caccia Brava, 1992: 07).

De certa forma, tal perspectiva aponta para o fato de que há hoje no Brasil fortes indícios que comprovam um grande avanço na construção da democracia. Contudo, segundo Oliveira, esta percepção não deve extrapolar o real sentido da democracia participativa, uma vez que não se pode perder de vista o fato de que a capacidade de movimentação e organização da sociedade civil revelada nos últimos anos só se tornará efetiva quando esta for capaz de intervir no Estado. Nesse sentido, o autor observa que “ao

invés, portanto, da proposta neoliberal de que o Estado deixe de intervir na economia e na sociedade, a proposição agora é que a sociedade civil seja capaz de intervir no Estado, seja capaz de fazer-se presente no Estado” (idem).

Adverte, porém, que o processo que se desenha, de penetração da sociedade civil nos espaços decisórios da política formal não significa a anulação da irreduzível tensão entre sociedade e Estado, mesmo porque esta é frutífera. É, também, a garantia de que governantes eleitos pelo voto possam resistir a *lobbies* e pressões políticas que se organizam a partir da sociedade (Oliveira, 1999:07).

Se, por um lado, conforme observa o autor, a atual crise do Estado “revela esgotamento de um modo de dominação social”, devido à crise financeira e à incapacidade deste em conduzir o processo de desenvolvimento social, por outro lado, o esgotamento da dominação social pelo Estado ocorre principalmente “porque há um conjunto de novos atores organizados, capazes de colocar o Estado sob seu próprio crivo, capazes de dizer o onde, o quando e o como das políticas do Estado” (p.7). Nesse sentido, pode-se dizer que a crise do Estado não diz respeito diretamente à sua exaustão, pois representa, em última instância, a “crise colocada pelo movimento da sociedade civil”.

Pensar um novo Estado nessas circunstâncias é pensar uma nova relação com a sociedade civil, na qual possam ser estabelecidas novas redes de interação democrática, horizontais, nas quais a sociedade civil possa participar ativamente do processo de construção de uma nova realidade política, cuja referência seja o controle efetivo sobre o Estado. É pensar, portanto, na possibilidade de se construir um novo modelo de sociedade híbrida, através da interdependência entre os setores sociais. Tal perspectiva aponta para a necessidade de entender a sociedade constituída não mais pela existência singular do poder político, mas antes pelo “efeito global da combinação entre diferentes formas de poder” (Santos, 1995:127).

Todavia, o otimismo presente na maioria das análises acerca do fortalecimento da sociedade civil perante a soberania do poder político do Estado e da construção de novas relações de parceria e complementaridade entre Estado e sociedade civil é visto com bastante ressalva por Santos. Note-se, por exemplo, a visão do autor a este respeito:

A meu ver, o que está verdadeiramente em causa na ‘reemergência da sociedade civil’ no discurso dominante, é um reajustamento estrutural funções do Estado por via do qual o intervencionismo social, interclassista, típico do Estado-Providência, é parcialmente

substituído um intervencionismo bicéfalo, mais autoritário face ao operariado e a certos sectores das classes médias (por exemplo, a pequena burguesia assalariada) e mais diligente no atendimento das exigências macro-econômicas da acumulação de capital (sobretudo do grande capital) (Santos, 1995: 124).

Não se trata, no entanto, segundo o autor, de afirmar que a reemergência da sociedade civil não tenha se traduzido num núcleo de características genuínas, tais como a expansão da subjetividade, do comunitarismo, da capacidade de autogoverno e da organização autônoma dos interesses, etc. trata-se tão somente de reconhecer que esse núcleo “tende a ser omitido no discurso dominante ou apenas subscrito, na medida em que corresponde às exigências do novo autoritarismo” (Santos, 1995: 124).

Sobre esta questão, Santos ressalta, ainda, evocando os ensinamentos de Rousseau, que as conseqüências de se crer inadvertidamente no fortalecimento da sociedade civil como meio capaz de reter a dupla crise – política e econômica – que se abateu sobre a sociedade, podem ser igualmente problemática para se pensar os valores que constituem o princípio de comunidade. Segundo o autor, a preocupação de Rousseau “com a possibilidade de associações e corporações poderem se transformar, elas próprias, em grupos poderosos e privilegiados, capazes de distorcer a vontade em favor dos seus interesses particulares” (Santos, 1998: 07), deve servir de advertência para pensar que a sociedade civil pode ser, ela própria, uma fonte de corporativismo.

O processo democrático que se aprofunda implica, sobretudo, a construção de novas bases de relacionamento entre Estado e sociedade civil. Dessa maneira, a crítica sociológica às teorias da transição mostra que, nas intersecções entre Estado, instituições políticas e sociedade reside, precisamente, o movimento mais evidente de construção da democracia. Cabe, portanto, no âmbito das análises sobre a construção da democracia que se pretende desenvolver neste trabalho, abordar, ainda que brevemente, algumas análises sobre as teorias da transição democrática. Tal feito tem como objetivo identificar as possibilidades que surgem das recorrentes abordagens teóricas da democracia, a fim de apontar algumas diretrizes para se pensar a construção de um modelo de democracia no Brasil, assente nas estruturas do poder comunicativo e traga, como garantia, a expressão da vontade política dos cidadãos (Vieira, 2001: 89). O processo de redemocratização do país, a partir da década de 80, colocou em evidência a importância de outras esferas da sociedade para reestruturação da sociedade e da elaboração de metas para a superação dos

problemas sociais mais prementes, dentre estes, a questão da pobreza e da desigualdade social. Com efeito, a grande demanda social que surge dos mais variados atores coletivos da sociedade, tais como movimentos sociais e ONGs, a partir da década de 80, delinea uma nova forma de atuação política, na qual Estado e sociedade civil constituem um novo cenário de ação no combate à pobreza e à desigualdade social no Brasil.²³

Embora nos estudos sobre processo de consolidação democrática nos países da América Latina e mais especificamente no Brasil, as teorias da transição democrática percebam somente uma face do processo democrático, a saber, aquela que vê a democracia consolidada via Estado, por outro lado, é crescente a corrente teórica que apóia a concepção de democracia como um processo de transformação das práticas sociais que emergem da arena societária.

Não obstante, os estudos mais recentes que se debruçam sobre o processo de democratização que se desenvolve em face das transformações ocorridas no âmbito da esfera da sociedade civil, identificam o processo democrático como processo político que se vincula à construção da cidadania. Cidadania que se constrói no âmbito da arena societária e não na esfera governamental. Trata-se, neste caso, de analisar o papel do associativismo civil no processo de formulação das políticas públicas, bem como de perceber que, à medida que emerge da arena societária novas demandas sociais, a agenda política também se altera.

Neste contexto, o Programa Bolsa Família ilumina, de forma contundente, a questão acerca do papel do Estado no processo de modernização democrática. Atua tanto como provedor das políticas de assistência social, investindo em políticas de renda mínima e de distribuição de benefícios, quanto sofre o impacto da nova conjuntura social que coloca os atores coletivos, com especial destaque aos movimentos sociais, como representantes de uma nova concepção de política social. A questão aqui colocada se refere ao fato de que o PBF, por se tratar de um programa inserido na política de assistência social promovido pelo governo federal, evidencia, de maneira contundente, a ambigüidade e a contradição, tanto por parte do governo quanto da sociedade civil. Tais fatores – ambigüidade e contradição – no entanto, embora sejam característicos da complexidade que constitui o processo de reestruturação social ocorrida a partir da década de 90, no

²³ Esta é uma discussão que merece ser aprofundada, uma vez que a tensão entre estas duas esferas da sociedade é fenômeno histórico-político que vem sendo amplamente abordado pela literatura dedicada ao tema, bem como tem lugar de destaque nos fóruns dedicados ao debate sobre sociedade e política nas últimas três décadas no Brasil. Ao longo da pesquisa, esta questão será devidamente abordada.

contexto da implementação do PBF e, principalmente, no contexto da sua gestão, evidenciam aspectos que colocam em risco a própria noção de participação e cidadania, inscritas nas abordagens sobre sociedade civil delineadas anteriormente.

Do lado governamental a questão refere-se ao fato de que, o PBF ao reduzir o problema da pobreza e da desigualdade social à questão da desvantagem econômica que conduziria à escassez material, acaba por atingir apenas de forma superficial ou parcial o problema. Neste contexto, acaba deixando de lado outros aspectos tão ou mais importantes da questão como, por exemplo, a inserção da noção de politicidade, entendida como “a habilidade humana de saber pensar e intervir, no sentido de atingir níveis crescentes de autonomia individual e coletiva, que permite conduzir história própria e mesmo imaginar inovações no processo natural evolucionário” (Demo, 2001: 30). Pelo lado da sociedade civil, se pode observar uma transformação das práticas políticas e da mudança na concepção de participação popular, cidadania, defesa de direitos, etc, transformados, por ora, naquilo que Paulo Eduardo Arantes (2000) chamou de uma “desnorteante convergência antagônica²⁴” entre esquerda e direita. Nesse caso, a questão que se coloca é saber se é possível contrapor-se à ofensiva de despolitização da sociedade civil, no contexto do PBF, em favor da construção de uma nova cultura política democrática no Brasil.

O debate em torno das possibilidades de transformação da cultura política autoritária, consolidada aos longos dos anos no país, em favor de uma política democrática, traz para a arena de discussão as reflexões sobre democracia. Neste contexto, é de fundamental importância apresentar, ainda que brevemente, alguns aspectos constitutivos do conceito de democracia e as formas como essa se manifesta na prática, tendo como base a análise sobre as teorias da transição democrática.

²⁴ Segundo Arantes, o descompasso entre os interesses que orientam as ações dos atores da sociedade civil e aqueles que justificam a abertura dos canais do aparelho do Estado para o atendimento das demandas sociais não podem ser ignorado, uma vez que a apropriação do discurso da sociedade civil pelo governo não é, em nenhuma hipótese, sinônimo de rendição estatal. Muito pelo contrário, conforme observa Arantes, embora sociedade civil e Estado falem a rigor a mesma língua, o desentendimento entre ambos não poderia ser maior. “Não é para menos: de uma hora para a outra ‘direito’ tornou-se privilégio, além do mais em detrimento dos ‘excluídos’; sujeito de direitos, usuário de serviços; destruição social virou sinônimo progressista de ‘reforma’; previdência social, um mal entendido num país de imprevidentes crônicos; sindicalismo, críspação corporativista; ‘cidadania’, mera participação numa comunidade qualquer; ‘solidariedade’, filantropia, é claro; bem público, interesses agregados de grupos sociais; desempregado, indivíduo de baixa empregabilidade; ‘parceria’, sempre que a iniciativa privada então com a iniciativa e o poder público com os fundos, etc.” (2000: 16).

2.3 Sobre as teorias da transição democrática

As chamadas teorias da transição democrática constituem, atualmente, um campo profícuo de análise sobre a realidade contemporânea no mundo ocidental globalizado, principalmente no que se refere às relações formalmente delineadas entre o sistema político institucional e as formas organizativas que brotam da arena societária. Segundo tais teorias, ao rivalizar com a idéia de autoritarismo, entendido como uma ruptura com a ordem democrática, a democratização consistiria na “entabulação de um processo que reconstruiria as condições para a negociação e favoreceria a retirada dos atores autoritários da cena política” (Avritzer, 1995: 01). O processo democrático, deste feito, seria visto pelas abordagens da transição como resultado exitoso de um percurso coordenado da ação no interior do sistema político. Tal perspectiva aponta para a idéia de que a democracia se define pela total anuência da sociedade ao sistema político institucional. Ou seja, segundo tal concepção, a democracia se consolida na medida em que se torna imperativo o poder político constitucional o que, em outras palavras, significaria a ausência de veto sobre o sistema político.

De acordo com as abordagens teóricas da transição, há um sentido universal de democracia que se tornou hegemônico e se alastra de forma irreversível desde os países de democracia consolidada até aqueles com histórias recentes de democratização. Este modelo reificante é, justamente, aquele que se desenvolve em relação às possibilidades de coordenação e regulação do sistema político. Neste caso, a democracia se constitui como um fenômeno relacionado exclusivamente com o aparato institucional do sistema político. Desse modo, o conceito de democracia, que foi elaborado à luz das teorias da transição democrática, foi aquele centrado unicamente na vigência de instituições democráticas, tendo ficado confinado à esfera institucional, ignorando “o hiato entre a existência formal de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos” (Avritzer, 1996, p.136). Não obstante, as perspectivas teóricas que emergem das análises institucionais do processo de democratização no Brasil tendem a negligenciar aspectos

importantes no que diz respeito ao papel político de movimentos históricos no processo de transformação da cultura política dominante.

Um aspecto absolutamente relevante a ser levado em consideração nesta abordagem teórica diz respeito ao fato de que a concepção de democracia que prevaleceu nas teorias da transição é aquela que reduz o conceito a uma situação de superação expressa do autoritarismo de Estado. Neste caso, a relação entre democracia e autoritarismo aparece não apenas como uma das dimensões da complexidade que envolve o processo democrático. Torna-se, ao contrário, o fator central determinante e absoluto da consolidação de um certo modelo de democracia que prevaleceu nos países centrais. Ora, se, a bem da verdade, a superação das práticas e das instituições autoritárias é, por definição, o fator que impulsionaria o surgimento da democracia, não se pode, no entanto, afirmar que nos países recém democratizados a democracia que se esboça conte, efetivamente, com este fator (Lima e Cheibub, 1996).

Desse modo, a relação entre autoritarismo e democracia que figura como um mote para a explicação do modelo de democracia, que se constitui nos países recém-democratizados, precisa ser analisado sob o ponto de vista não de ruptura com o modelo autoritário, mas antes pela continuidade deste modelo, que se expressa nos conflitos e confrontos entre os diversos grupos sociais.

As experiências, principalmente aquelas observadas em países com história recente de democratização, como é o caso do Brasil, comprovam como a ruptura com um sistema de valores e práticas políticas autoritárias, consolidadas ao longo de décadas por um sistema político racionalizado e dominante, só poderá ocorrer de forma processual e contínua. Portanto, atualmente, só se poderia falar em democratização à medida que esta fosse entendida com um processo gradual de incorporação de um sistema de normas e valores no interior do sistema político. Processo este que permitira a convivência não harmônica, mas antes conflituosa e dinâmica, entre as esferas do Estado e da sociedade civil.

Todavia, o que se observa no contexto das análises das teorias da transição é que a democracia, segundo a perspectiva da universalização do conceito, implicou na substituição sistemática de um conjunto de práticas políticas tradicionais em favor de uma modernidade racionalizante do Estado moderno. Neste caso, democracia se consolida na medida em que o sistema político passa a operar livremente, sem sofrer constrangimentos

ou vetos. A ausência de veto ao sistema político proporciona o fortalecimento das instituições democráticas, ao mesmo tempo em que produz uma “falsa” impressão de que há uma concordância prévia da sociedade em relação às decisões políticas tomadas. A questão da ausência de veto como garantidor da democracia é percebida por Avritzer da seguinte maneira:

Não é difícil perceber o que explicaria a democratização: a possibilidade de que atores capazes de vetar resultados políticos deixem de fazê-lo. As teorias da transição operam a partir dos mesmos pressupostos das filosofias morais do século XVIII, segundo as quais a razão e a liberdade reassumem seu curso normal, se ninguém se dedicar a bloqueá-las. (Avritzer, 1996).

Dentro desta perspectiva de análise, é importante perceber que o processo democrático que se realiza no contexto da modernidade requer alguns cuidados analíticos. Discutido à luz da teoria crítica da democracia, tal processo apresenta aspectos mais amplos do que a visão pragmática e instrumental da relação entre democracia e autoritarismo. Permite também que não se perca de vista o fato de que, embora a democracia não possa ser vista somente como a ausência de autoritarismo, é bastante difícil a desvinculação entre autoritarismo e a constituição de um Estado moderno, uma vez que se torna cada vez mais evidente o fato de que o processo de modernização das sociedades se dá também pelo processo de incorporação de técnicas administrativas e das formas racionalizadas da política.

No contexto das teorias da transição, algumas perspectivas de análise sobre a consolidação da democracia em países recém-democratizados podem ser observadas com mais clareza a partir das análises de O’Donnell (1991) sobre as *diferentes formas* que a democracia assume nos países com contextos sociais, políticos e culturais distintos. Segundo o autor, algumas democracias recém-instaladas possuem características tão distintas daquelas próprias das sociedades com democracias consolidadas que, mesmo a definição de democracias representativas, não caberia a elas. Estas são, segundo O’Donnell, democracias não consolidadas ou institucionalizadas que, devido suas características, podem ser definidas como democracias delegativas. São assim definidas por apresentarem um conjunto de características que as colocam como uma existência formal, que apenas atende a certos pré-requisitos da democracia. Portanto, nem se coloca como uma ameaça à

regressão autoritária, nem tampouco aponta mudanças no sentido de uma institucionalização. A premissa básica das democracias delegativas implica a compreensão do papel do governante eleito pelo voto, que passa a ter total autoridade de mando durante sua permanência no poder.

A questão das instituições democráticas é, para o autor, um dos pontos centrais na definição de democracia delegativa apresentada, uma vez que estas induzem padrões de representação. A representação, para o autor,

envolve, por um lado, o direito reconhecido de falar por alguns outros e, por outro lado, a capacidade de obter a concordância desses outros com o que o representante decide. À medida que essa capacidade é demonstrada e as regras do jogo respeitadas, as instituições e os vários representantes que interagem desenvolvem interesse em sua persistência mútua como agentes interativos (O'Donnel, 1991: 29).

Fica evidente, portanto, na concepção de O'Donnel, o traço marcante já assinalado anteriormente, acerca da valorização do caráter institucional das democracias recém-instaladas, na medida em que, segundo o autor, a falta de institucionalização, isto é, em democracias não formalizadas, acabam prevalecendo as formas populistas e clientelistas de fazer política. Portanto, via de regra, é o Estado que irá promover a democracia e, sobretudo, garantir a sua consolidação.

Os estudos sobre processos de consolidação democrática nos países da América Latina e mais especificamente no Brasil as teorias da transição democrática percebem somente um lado que constitui o processo democrático, a saber, aquele que vê a democracia consolidada via Estado. Por outro lado é crescente a corrente teórica que apóia a concepção de democracia como um processo de transformação das práticas sociais que emergem da arena societária. Não obstante, os estudos mais recentes que se debruçam sobre o processo de democratização que se desenvolve em face das transformações sociais ocorridas no âmbito da esfera da sociedade civil, conforme indicada nessa segunda abordagem, identificam o processo democrático como processo político que se vincula à construção da cidadania. Cidadania que se constrói no âmbito da arena societária e não na esfera governamental.

Engendrando uma visão contrária à concepção de democracia consolidada nas teorias da transição, a saber, a concepção liberal de democracia, inscrita nos modelos

elitistas de democracia (ver Luchmann, 2002), alguns autores afirmam que a idéia de democratização não deve, necessariamente, consistir em uma conexão entre autoritarismo e democracia. “Dessa maneira, a crítica sociológica às teorias da transição indica necessidade de estudar, de forma reconstrutiva, o modelo concreto de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, mostrando que nessas interseções habita, precisamente, o movimento de construção da democracia”. (Avritzer e Costa, 2004).

Com base nas reflexões apresentadas sobre as teorias da transição democrática, bem como nos aspectos discutidos à luz da teoria crítica da democracia, é possível afirmar que a democratização, no contexto da modernidade, se caracteriza como um processo complexo, no qual as instituições democráticas convivem com duas culturas políticas simultâneas, uma democrática e outra não-democrática ou semidemocrática.²⁵

No contexto das análises sobre a reconstrução do conceito de sociedade civil, principalmente no que se refere ao ressurgimento de tal conceito na América Latina, nas últimas quatro décadas, é possível estabelecer, num plano normativo, uma estreita relação entre uma nova concepção de associativismo civil e os princípios norteadores do modelo de democracia deliberativa, descrita por Habermas (1997).

A relação entre uma nova concepção de associativismo civil e o papel da esfera pública, na construção de um modelo procedimental de democracia deliberativa, requer um esforço interpretativo no sentido de reconhecer que, dentro desta perspectiva normativa de análise, o tratamento da questão social no contexto da modernidade assume outros contornos. Os problemas de caráter político, econômico, cultural e social que emergem no cenário do mundo globalizado estariam submetidos ao crivo de uma nova interpretação dos conceitos que constituíram o pensamento sociológico, advindo, em grande escala, das teorias utilitaristas. Tal interpretação traz a possibilidade de se discutir os elementos formadores do pensamento sociológico moderno, tais como a questão do mercado, das burocracias, a impessoalidade e o interesse, que foram fortalecidos pelo neoliberalismo. Não obstante, foram reintroduzidos neste processo aspectos de valorização da subjetividade coletiva, tais como o “laço interpessoal”, o desinteresse no ganho, a

²⁵ Mainwaring & Viola (1984) definiram autores políticos semidemocráticos como aqueles atores que têm lidam com a democracia de forma instrumental. Isto é, nem rejeitam a democracia mas também não a defendem de forma incondicional e sistemática. Dependendo das circunstâncias, eles podem ser a favor da democracia representativa, da democracia restrita ou do autoritarismo.

racionalidade comunicativa, a reciprocidade de amplos circuitos, que apontam para o surgimento de uma nova sociabilidade (Zaluar, 1997).

Partindo do conceito de esfera pública política, Habermas elabora um modelo procedimental normativo de democracia que, ao contrário das análises recorrentes sobre o tema, propõe uma abordagem mais ampla acerca dos processos democráticos no contexto das complexas sociedades contemporâneas.

As teorias da democracia, desenvolvidas ao longo do século XX e, mais especificamente, após a 2ª. Guerra Mundial, privilegiaram as chamadas teorias “realistas” da democracia que encontraram, na teoria do elitismo competitivo desenvolvido por Schumpeter (1961), bem como no modelo pluralista da democracia elaborado por Dahl (1989), seus maiores representantes. O contexto social e político no qual estas teorias surgiram, fortemente marcadas pelo colapso mundial do período pós-guerra, consolidou um modelo de democracia que, ao mesmo tempo em que tenta romper com as teorias utilitaristas da democracia, reforça o caráter elitista do sistema político, na medida em que retira os cidadãos do cenário das decisões. As teorias realistas formam um modelo do “elitismo pluralista”²⁶.

As teorias elitistas, que equiparam o processo político aos mesmos procedimentos verificados nas relações de mercado, reduzem a democracia ao jogo de interesse, numa disputa por poder, no qual a legitimidade política só é possível de ser alcançada através do voto. A visão economicista que permeia essa concepção de democracia ganhou expressividade a partir da década de 90, no Brasil, alavancada pelo debate em torno do papel do “terceiro setor” no Brasil²⁷. Uma das visões mais aceitas no meio empresarial, refere-se à idéia de que o agravamento da pobreza e a intensificação do problema da exclusão social tornam urgente a necessidade de se repensar os processos de reestruturação e desenvolvimento social. Segundo Marcovitch (1997), é o caso de encontrar novos instrumentos analíticos que permitam refletir os complexos processos de reestruturação da sociedade: “a dificuldade de compreensão das novas realidades decorre do uso de instrumentos analíticos obsoletos para o oferecimento de um diagnóstico dos impasses contemporâneos” (1997:123). Desse modo, busca encontrar, a partir da inclusão de

²⁶ Este termo foi cunhado por Macpherson (1978), para definir o modelo misto de democracia que surge das teorias elitistas de Schumpeter (elitismo competitivo) e Dahl (pluralismo).

²⁷ Sobre esse assunto, ver Figueiró (2000).

conceitos construídos no bojo das práticas da ação coletiva democrática, tais como direito à cidadania e fortalecimento da sociedade civil, instrumentos analíticos que permitam avançar sobre as análises estritamente economicistas do desenvolvimento social.

A bem da verdade há no discurso sobre o agravamento da crise social e o problema da pobreza no Brasil a afirmação de que a possibilidade de se encontrar medidas de combate à pobreza e a recuperação da dignidade dos cidadãos está no fortalecimento dos laços de cooperação e solidariedade entre as esferas sociais. Portanto, busca encontrar nas ações práticas do setor empresarial um certo movimento em direção a “humanização” do mercado. Todavia, os estudos realizados sobre o tema demonstram que a incorporação de “causas sociais” nas agendas das empresas, edificada pelo trabalho das organizações do “terceiro setor”, nem sempre deixa transparecer “onde termina a utopia republicana e principia um empreendimento tocado à imagem e semelhança do mundo dos negócios” (Arantes, 2000: 06). Ou seja, o mercado, embora busque incorporar novas categorias de análise para lidar com os problemas sociais, não consegue escapar à sua própria lógica.

Este é um aspecto importante a ser analisado no âmbito desta pesquisa, uma vez que o governo federal no contexto do PBF, estabeleceu várias parcerias com a iniciativa privada, empreiteiras, indústrias e demais ramos empresariais, para a realização das ações complementares à política de transferência de renda do PBF. O que chama a atenção, neste caso, é o fato de ser esta esfera da sociedade, que se constitui por uma lógica mercadológica, logo, pela lógica do lucro, a parceira privilegiada do programa para a promoção do bem estar social e da construção da cidadania. A bem da verdade, na perspectiva de reestruturação da sociedade com base na articulação e complementaridade entre as três esferas da sociedade, Estado, mercado e sociedade civil, a ofensiva neoliberal na forma como o mercado absorve e redimensiona o seu papel na sociedade, a fim de manter hegemônica a sua dominação política, econômica e social.

Neste contexto, uma outra vertente do pensamento neoliberal vem ganhando visibilidade entre os setores empresariais. Trata-se da idéia de responsabilidade social²⁸, que vem se constituindo como o novo vetor das ações de promoção do bem estar social,

²⁸ Segundo Ashley, a concepção mais ampla de responsabilidade social insere-se no projeto de “humanização” das empresas, que passam a integrar uma política de médio e longo prazo, através de investimento na área social. Neste processo, ganha força a idéia de cidadania empresarial, na medida em que esta surge como perspectiva de encampar a aplicabilidade operacional dos novos procedimentos éticos e morais do mercado (Lisboa, 2000).

advindas do mercado. Com efeito, surge nos meios empresariais a exigência das empresas passarem a adotar um comportamento mais ético em relação aos seus consumidores e funcionários. Desse modo, o conceito de responsabilidade social vai se disseminando entre as empresas preocupadas com a imagem e com a garantia de sucesso a longo prazo. Aliada ao discurso da cidadania empresarial, a idéia de responsabilidade social ganha crescentemente novos adeptos à visão de que é chegada a hora do mercado assumir o controle social, uma vez que a sociedade civil, embora tenha se organizado e se fortalecido na últimas décadas, ainda peca “pela forma amadorística e intuitiva” pela qual administra as atividades. E o Estado, por sua vez, não possui mais a competência para prover a sociedade das crescentes necessidades na área das políticas públicas sociais.

Responsabilidade social, economia solidária, filantropia empresarial, empresa cidadã são alguns termos utilizados para caracterizar a mudança organizacional das empresas, seguindo uma tendência segundo a qual questões de ordem estritamente técnica não seriam mais suficientes para responder as exigências da população e, em última instância, do público consumidor (Rifkin, 1997). No contexto do debate sobre transformações organizacionais e das novas perspectivas de se pensar as relações de trabalho e da produção (Rifkin, 1997), ganha força a idéia de que, para além do investimento direto em recursos materiais para a obtenção de resultados que atenda a critérios de garantia da maximização de lucros das empresas, tais como produtividade, melhor preço e baixo custo, atualmente uma nova exigência dita as normas da concorrência no mercado empresarial. Trata-se do foco na política de investimento em iniciativas de promoção da assistência social, a fim de contribuir para que os problemas que afetam o bem estar da população em geral possam ser minimizados:

O grande mérito das empresas-cidadãs é apoiar financeiramente a iniciativa e incentivar a ação das verdadeiras organizações do terceiro setor (OTS), reconhecendo sua responsabilidade para com a sociedade onde convivem e da qual dependem em termos de mercado e recursos, materiais e humanos, num intercâmbio que não seja de mera exploração. (Revista Trevisan, 1998).

Nesse caso, o elemento diferenciador dentro do competitivo mundo das relações econômicas é a idéia de que os problemas colocados pela modernização da sociedade, tais como violência, pobreza, desemprego, etc., deixam de ser responsabilidade exclusiva do Estado e passam a ser assumidos como de responsabilidade de todos os setores da

sociedade. Há, portanto, uma questão que paira sobre estes fatores que procura saber até que ponto o que está em curso é realmente uma “humanização” do mercado. Na visão de alguns autores, no entanto, entende-se que as motivações que cercam a adequação aos novos procedimentos ético-morais do setor empresarial não passam de um embuste para manter as forças produtivas a serviço de seus interesses (ver Arantes, 2000).

Outra análise crítica a esta tendência, é aquela trazida por Diniz (2000) na qual o autor procura demonstrar como que a transposição acrítica de um modelo de gestão organizacional e a “reprodução das modernas práticas gerenciais próprias das empresas lucrativas” para dentro das organizações da sociedade civil, especialmente das entidades da sociedade civil, levam a uma “transição ideológica [da sociedade civil] do conceito de gestão social para o conceito de gestão estratégica”. Segundo o autor, esta perspectiva empresarial além de provocar o enfraquecimento dos princípios de igualdade e participação democrática nas tomadas de decisão da sociedade civil, provoca também a substituição progressiva dos seus valores originais (altruísmo, ajuda mútua, solidariedade, direito á livre expressão e organização, etc.) por valores de mercado (competição, excelência empresarial, profissionalismo, individualismo, pragmatismo, foco nos “clientes, eficiência, eficácia e efetividade) (Diniz, 2000).

Outro feixe de críticas em relação ao papel do Estado no contexto da reestruturação das relações democráticas entre Estado e sociedade civil, refere-se à política de reestruturação dos setores fiscais e administrativos do governo. Segundo tais críticas, O Estado estaria indisfarçadamente deixando de investir em políticas sociais e retirando os investimentos que garantiram as ações de defesa e promoção da assistência social como estratégia que visa a orientação das ações para o campo das políticas externas. Tal abordagem aponta o Estado como mentor de uma estratégia governamental que visa garantir institucionalmente a validade das ações do terceiro setor, através da implementação de um projeto político pautado no pragmatismo das leis de mercado que vai sendo legitimado pela sociedade (Arantes, 2000). Nesse caso, as proposta políticas de fortalecimento do terceiro setor viriam para que, através da sociedade civil, os problemas sociais fossem tratadas sem a necessidade de uma interferência direta do Estado. Nesta perspectiva, o terceiro setor aparece como uma das engrenagens fundamentais na constituição do atual sistema político.

Este modelo, como se pode notar, embora esteja presente em vários países do mundo ocidental capitalista, tem sua permanência constantemente problematizada por um conjunto de críticas contundentes, que procuram demonstrar que o caráter instrumental, individualista e competitivo deste modelo de democracia, põe em riscos princípios caros à teoria crítica da democracia, cujo referencial encontra-se na participação popular. As críticas ao modelo elitista ressaltam ainda que, “além da comparação da democracia ao jogo do mercado, cuja farsa de seu suposto equilíbrio já foi exaustivamente demonstrada, ressalta-se o desprezo aos cidadãos, relegados à apatia e à manipulação” (Luchmann, 2002).

Contraopondo à visão excessivamente instrumental e individualista do elitismo democrático, a partir da década de 60, se desenvolve uma nova concepção de democracia, pautada na idéia de participação popular e nos princípios de solidariedade e “condução estritamente ética dos discursos políticos” (Habermas, 1995: 284). Segundo esta concepção de democracia que vai se consolidando, principalmente no cenário político moderno, a centralidade dos processos integrativos entre sistema político e vida privada se encontra na idéia de soberania popular, cujo argumento encontra-se na participação efetiva dos cidadãos, através de mecanismos de interação social e de livre associação dos indivíduos. Vinculado à idéia republicana de democracia, tal modelo representa, pela explicitação de valores imateriais, uma concepção de democracia mais congruente com o ideal participacionista que prevaleceu nas décadas de 60 e 70.

Com efeito, o ideal republicano de democracia que, supostamente, garante a condição virtuosa dos cidadãos, na medida em que incluem uma terceira fonte de integração social (ao lado do poder administrativo e dos interesses próprios), a saber, a solidariedade (Habermas, 1995), embora contribua, efetivamente, para se pensar o processo democrático para além do modelo imposto pelo discurso da democracia liberal, também encerra limites significativos para se pensar a democracia num contexto contemporâneo tão complexo e plural.

O debate em torno da construção de um modelo de democracia que possa ser incorporado, ainda que não de forma totalizante, mas ao menos que possa abrigar um conjunto significativo de características construtivas das complexas sociedades modernas, tem sido, sem dúvida, o grande desafio dos analistas sociais. Não obstante, o modelo teórico desenvolvido por Habermas (1997) pretende enfrentar esse desafio, na medida em

que fornece alguns argumentos em defesa da plausibilidade da democracia deliberativa no contexto atual, levando-se em consideração o contexto de complexidade e pluralidade do mundo contemporâneo. Trata-se de compreender as propostas de democracia desenvolvida pelo autor, em que pese o caráter estritamente procedimental normativo do modelo de democracia, cujo argumento teórico encontra-se na teoria do discurso.

O processo democrático é analisado pelo autor à luz das contribuições retiradas dos modelos de democracia construídos ao longo dos anos, a saber, o modelo liberal e o modelo republicano. Considerando que, segundo Habermas, nenhum dos dois modelos é suficientemente adequado para promover a integração social, num contexto de mundo globalizado, aponta, como alternativa, um terceiro modelo, cujo fundamento encontra-se na teoria do discurso:

a teoria do discurso assimila elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para deliberação e a tomada de decisão. Esse processo democrático estabelece um nexos interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos de justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos (Habermas, 1997: 19).

Cabe, portanto, ressaltar que a teoria do discurso, como fundamento teórico da democracia deliberativa desenvolvida por Habermas, se baseia no procedimentalismo democrático, cuja conotação normativa do processo democrático encontra-se no “meio-termo” entre o modelo liberal e o republicano. Isto é, busca preencher o vácuo existente entre elas, combinando alguns elementos constitutivos de ambas de uma forma inteiramente nova (Habermas, 1995). Desse modo, a efetivação do processo democrático no modelo deliberacionista desenvolvido por Habermas irá depender não da ação conjunta de um grupo de cidadãos que perseguem objetivos comuns, mas antes da institucionalização dos procedimentos que irão, em última instância, garantir a realização da democracia.

Tal concepção de democracia “subverte” os modelos tradicionais, na medida em que retira do Estado a centralidade do sistema político e social. Na política deliberativa, vinculada à teoria do discurso, o sistema político, embora goze da prerrogativa de existir como “uma espécie de lastro reserva na solução dos problemas que ameaçam a integração”, não representa o poder decisório, nem será ele o definidor da estrutura social.

O sistema político, no modelo de democracia deliberativa é, para Habermas, mais *um* sistema ao lado dos demais, embora com poder de se comunicar com os demais sistemas pelo *médium* do direito (Habermas, 1995: 1997).

A idéia de democracia deliberativa como um processo de deliberação política que pressupõe a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva, pressupõe também a análise dos procedimentos normativos no processo de formação institucionalizada da opinião e da vontade. Tais procedimentos implicam o reconhecimento de que a formação institucionalizada da opinião e da vontade irá ocorrer nos meios possíveis de circulação dos fluxos comunicacionais. Esses meios podem ser tanto aqueles cuja “estrutura” se realiza por meio de uma rede pública de atores coletivos que se forma de maneira mais ou menos espontânea, constituindo um contexto informal de formação de opinião, quanto aqueles meios institucionalizados de formação da opinião e da vontade.

Segundo Habermas é justamente o enfrentamento dessa condição de não neutralidade do processo democrático e o reconhecimento de que tanto os meios informais de formação da vontade, entendida como esfera pública geral, quanto os meios institucionalizados de formação democrática da opinião, que garante a plausibilidade da política deliberativa. Desse modo, a democracia, para Habermas, não está centrada nas decisões administrativas. Há um empoderamento da sociedade civil, via esfera pública, que garante o processo democrático.

Embora os argumentos em favor da plausibilidade da política deliberativa no processo de ampliação e consolidação da democracia venham tendo grande repercussão entre os analistas das teorias democráticas, é importante destacar que a concepção de democracia deliberativa não possui um entendimento único. Para além do modelo deliberacionista de democracia, desenvolvido por Habermas, uma outra concepção de democracia deliberativa vem ganhando relevância nos estudos recentes sobre o tema. Trata-se da abordagem que discute o papel da sociedade civil como realizadora de uma ação política direta, cuja atuação não estaria restrita à sua capacidade de influenciar ou orientar formalmente os desígnios da política. Tal concepção de política deliberativa pretende enfatizar os aspectos institucionais na superação dos problemas enfrentados no processo democrático, principalmente no que se refere às desigualdades sociais (Cohen, 2000; Bohman, 2000). A idéia central presente nesta concepção de democracia deliberativa ressalta o caráter efetivo do papel do cidadão, no sentido de que cabe a este não apenas

influenciar o sistema administrativo, mas principalmente decidir acerca das questões de interesse público. Outro fator de destaque desta abordagem refere-se à importância do formato e da dinâmica institucional, conforme observa Luchmann:

Trata-se de um referencial que reclama uma maior atenção à questão institucional, tendo em vista o caráter de reconfiguração do próprio Estado como agente central deste processo. Mais, ou para além da ideia de esferas públicas, o modelo parece referir-se à instituição de esferas públicas formatadas que garantam não apenas a abertura da participação social, como também atuem no sentido da redução e/ou eliminação de barreiras a uma participação ampla, efetiva e legítima da população nos processos decisórios (Luchmann, 2000; 20).

A política deliberativa, pensada nos termos de uma instrumentalização das práticas políticas democráticas, implica, sobretudo, repensar as tensas e antagônicas relações de complementaridade e conflito entre Estado e Sociedade civil. Se, na perspectiva habermasiana, a democracia deliberativa se caracteriza pelo fortalecimento e ampliação da esfera pública política, cujo papel enfático é o de “atuar como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articula, institucionalmente, o processo de formação da vontade política (parlamento, conselhos, etc)” (Costa, 1997: 05), na “democracia institucional-deliberativa” o que define o processo democrático é o apelo à institucionalidade das práticas políticas dos atores da sociedade civil.

A crítica ao modelo habermasiano de democracia deliberativa pode ser percebida nas propostas presentes no modelo de democracia defendido por Cohen (2000). Segundo o autor, embora o modelo habermasiano afirme a existência de esferas públicas democráticas como condição primordial para o exercício democrático, o fato de não prever a inserção do público deliberante nos espaços decisórios da política institucional torna, na visão de Cohen, incipiente o papel político da sociedade civil em relação ao Estado.

Habermas rebate a crítica de Cohen afirmando que, embora o modelo de democracia “institucional-deliberativa” apresente alguns elementos importantes para se pensar uma política deliberativa como um “procedimento ideal de deliberação e de decisão, o qual deve espelhar-se, na medida do possível, nas instituições políticas” (Habermas, 1997: 28), para Habermas, tal modelo não consegue avançar sobre o problema, de cunho essencialmente sociológico, de buscar modelos que possam abrigar a sociedade

como um todo. Segundo Habermas, a idéia de política deliberativa defendida por Cohen, na qual sugere o engajamento dos cidadãos para resolver os problemas resultantes das escolhas coletivas, pressupõe a existência de um aparato jurídico bastante largo, capaz de penetrar toda a complexidade da sociedade. Ora, segundo o autor, “isso é impossível pelo simples fato de que o processo democrático depende de contextos de inserção que fogem ao seu poder de regulação” (Habermas, 1997: 29). Em outras palavras, os problemas resultantes das deliberações coletivas emergem de forma continuada, em contextos específicos e são assimiladas de maneira progressiva pelo aparato jurídico, porém não em sua totalidade. Não há estrutura política ou jurídica capaz de absorver *todas* as demandas sociais.

Com efeito, o princípio do deliberação centrado na tese da institucionalização de espaços de discussão pública e no protagonismo dos cidadãos nas decisões das prioridades administrativas que serão realizadas pelo aparato governamental, ao buscar um maior estreitamento com o sentido republicano de democracia e reclamar maiores poderes de atuação aos cidadãos, acaba por reforçar uma visão institucional de democracia, na medida em que submete a sociedade civil à coordenação do aparato administrativo. Ou seja, ao participarem, em caráter de co-gestão nas instâncias decisórias do poder, os atores da sociedade civil correriam os riscos de compor com o Estado uma nova aliança, barganhando poderes e compartilhando seus interesses.

As análises teóricas ora apresentadas, acerca da participação cidadã nos espaços decisórios da política, permitem perceber que a sociedade civil, em face do seu caráter ambíguo e multifacetado, convive historicamente com uma dupla tarefa: preservar os perfis organizativos próprios, cuja contribuição para a democracia reside na fixação nas esferas sociais, que são, do ponto de vista institucional, pré-políticas, e ao mesmo tempo, de se articular com agentes e práticas na esfera governamental, procurando manter intactas as características que a definem. Tal perspectiva pode ser percebida também a partir da abordagem de Arantes (2000), na qual o autor analisa criticamente a apropriação vulgar e naturalizada de conceitos históricos que ajudaram a compor o quadro da redemocratização dos países latinoamericanos nas últimas três décadas, com base na idéia de soberania popular e construção da cidadania, - com participação decisiva das ONGs e movimentos sociais na condução deste processo - e que por ora encontram-se dissolvidos em meio a propostas “das famigeradas reformas gerenciais do Estado, em nome de novos direitos

ditos republicanos da ‘cidadania’ etc. etc. Sem falar no foguetório de clichês das campanhas cívicas de ‘*marketing social*’ – como as empresas costumam designar essa nova fronteira de negócios” (Arantes, 2000: 05). Segundo o autor, o palavrório que brota dos argumentos construídos pelo novo paradigma, o da comunicação, que teria substituído, em decorrência da falência, o paradigma da transformação social, (2000: 04) possui um sentido ambivalente, uma vez que não define nem campo, nem forma, nem conteúdo da ação, transitando livremente por terrenos tão distintos quanto ambíguos.

Neste contexto, o PBF, em face das suas características constitutivas, desde o ponto de vista epistemológico, ou seja, da orientação teórico-filosófica que o engendra, até sua concepção metodológica, revela de forma enfática os limites e as possibilidades deste processo de reordenamento político e social no mundo atual.

Capítulo 3 – O Programa Bolsa Família: análise e concepções

Justiça, hoje, requer tanto redistribuição quanto reconhecimento; nenhum deles, sozinho, é suficiente. A partir do momento em que se adota essa tese, entretanto, a questão de como combiná-los torna-se urgente. Sustento que os aspectos emancipatórios das duas problemáticas precisam ser integrados em um modelo abrangente e singular. A tarefa, em parte, é elaborar um conceito amplo de justiça que consiga acomodar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto as reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença.

(Nancy Fraser)

3. 1 – O contexto da implantação do Programa Bolsa Família

As breves reflexões acerca da pobreza e da desigualdade social no Brasil até aqui apresentadas, serviram de referência para a discussão proposta no trabalho, que irá analisar, à luz das experiências do Programa Bolsa Família do atual governo federal, a relação entre Estado e sociedade civil no processo de elaboração e implementação das políticas sociais. A proposta aqui apresentada visa discutir o papel da sociedade civil na esfera governamental e perceber até que ponto a inserção desta na esfera institucional contribui para a democratização das relações entre Estado e sociedade civil. Em face do objetivo apresentado, a presente análise irá privilegiar a discussão sobre o caráter ambivalente do conceito de sociedade civil, na medida em que neste está contido tanto as aspirações de um projeto político, com base nos fundamentos ético-morais, distintos da lógica do mercado e do Estado, quanto o risco constante de subsunção à política oficial e de defesa de um projeto político que lhe é antagônico.

Dentro desta perspectiva, o foco privilegiado de análise será a participação da sociedade civil na política institucional. No contexto da implementação do PBF, os atores sociais, convertidos ao papel de agentes governamentais, passaram a compor o quadro

profissional da gestão do PBF, do atual governo. Não obstante, a participação de atores sociais, cujas identidades foram forjadas na lutas populares e nos movimentos sociais, na esfera governamental, torna-se um fato de extrema relevância e que merece ser analisado com mais profundidade. Embora não possa ser considerado um fato inédito, visto que esse processo de compartilhamento e parceria é algo que vem sendo reforçado ao longo das lutas pela redemocratização no Brasil, a existência de um governo popular capaz de absorver as aspirações e aglutinar as demandas, se caracteriza como um fato inovador. Nesse sentido, a prioridade do PBF em desenvolver uma política social com o foco central na eliminação da fome e superação da desigualdade social no Brasil, foi decisiva para que houvesse uma verdadeira adesão²⁹ dos atores sociais, historicamente engajados nas lutas populares, ao programa do governo. Isto é, houve uma conversão destes atores sociais ao papel de agentes governamentais. Cabe aqui, portanto, descrever a trajetória de conflitos, tensões, expectativas e receios que permeou o processo de elaboração, implementação e a própria gestão do PBF.

O PBF é uma política social voltada para o enfrentamento da pobreza nas várias dimensões em que esta se manifesta. Desse ponto de vista é importante analisar em que medida as ações empreendidas pelo governo federal através do PBF alcançam aquela dimensão da pobreza que não se manifesta somente na carência material, a saber, a pobreza política (DEMO, 2003). Na perspectiva de análise das várias dimensões da pobreza, a falta de oportunidade, da condição de o indivíduo se constituir como sujeito autônomo, consciente da sua condição na sociedade, são temas que ganham destaque no atual debate sobre política social e cidadania. A pobreza, como questão social, pode ser entendida, segundo Gabriel, Machado e Oliveira (2008) como,

um fenômeno complexo e multidimensional. Isto significa que ela não pode ser resumida à falta de renda para a obtenção de bens e serviços, pois se relaciona também à falta de acesso a direitos sociais constitucionais básicos e, principalmente, a impossibilidade do

²⁹ Embora hoje em dia o Programa Bolsa Família represente o “carro-chefe” das políticas sociais do atual governo, atraindo e direcionando os investimentos na área social, o processo inicial de diálogo e aproximação entre sociedade civil e governo ocorreu no contexto da organização da sociedade em torno do Programa Fome Zero. O Programa Fome Zero foi o Programa que inicialmente conseguiu aglutinar estes participantes. No decorrer do governo, o Fome Zero foi “substituído” pelo Programa Bolsa- Família, num processo de tensão e conflito, que provocou o afastamento de alguns participantes emblemáticos da sociedade civil da esfera do institucional.

indivíduo de realizar suas escolhas (Gabriel, Machado e Oliveira, 2008).

A pobreza aqui referida é aquela que gera a incapacidade do pobre de se reconhecer como sujeito de direito e que associa a carência material com a incapacidade deste se tornar protagonista de sua própria história. A pobreza política, portanto, implica a falta de alternativa e a não consciência do indivíduo sobre a sua condição de explorado. Desse modo, a carência em si não causa pobreza. O uso que se faz da carência, a apropriação de privilégios, por um lado e, por outro, expropriação das condições de vida, torna real o conceito de pobreza. A questão da pobreza então, é entendida, segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, das Nações Unidas, não como uma simples falta de “coisas” mas, antes de tudo, uma perda dos direitos às opções (Dowbor, 2003).

Desse modo, investigar o impacto do PBF no desenvolvimento social e econômico na vida dos beneficiários, implica conhecer e discutir a concepção de pobreza presente na elaboração das propostas, a visão dos gestores sobre essa questão e as propostas de inclusão social apresentadas no Programa.

Não é de hoje que políticas de transferência de renda vêm sendo utilizadas pelos governos federais de vários países como estratégia para aplacar as desigualdades sociais e possibilitar algum meio de sobrevivência das famílias mais pobres, principalmente no que se refere ao combate à fome e à miséria. O PBF, como uma política de social focalizada, que visa atender as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza não foge a essa regra. O PBF possui características, tanto na sua concepção estrutural quanto na própria condução do Programa, que, de certo modo, justificam as críticas sobre o caráter assistencialista, por vezes eleitoreiro e, mais comumente, a pecha de provocar a acomodação de seus beneficiários ao invés de contribuir para a emancipação. Por outro lado, as experiências têm demonstrado que o equacionamento de problemas sociais não se dá por meio de programas isolados e setoriais. É preciso integrar ações assistenciais com medidas capazes de gerar mudanças estruturais, como as de educação, saúde e geração de renda. Esse foi o entendimento que conduziu ao desenho do Programa Bolsa Família, conforme descreveremos a seguir.

O PBF é uma política de transferência de renda do governo federal, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e foi criado em 2003 e implementado em 2004, pela lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para atender duas

finalidades básicas, a saber, o enfrentamento da pobreza e da exclusão social, e promover a emancipação das famílias consideradas pobres. A proposta para superação da fome e da pobreza pauta-se pela articulação de três dimensões da política de promoção do bem-estar social, a saber: i) a transferência direta de renda, como forma de alívio imediato da fome; ii) o acesso ao sistema de direitos sociais básicos, que atrela a participação no Programa ao cumprimento de condicionalidades ligadas às áreas de saúde e Educação; iii) a participação em programas e ações complementares, como forma de possibilitar a inclusão social e superar a vulnerabilidade e a pobreza.

A inclusão das famílias no PBF segue critérios estabelecidos pelo governo federal com base na renda familiar e tem como procedimento inicial o cadastramento dos solicitantes em sistema de Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)³⁰.

As reflexões sobre os programas de transferência de renda no âmbito das políticas sociais no Brasil são bem anteriores às leis que instituíram o Programa Bolsa Família, conforme observa Silva e Silva (2006)³¹, no entanto, o ano de 2003 inaugurou o momento crucial dos Programas de transferência de renda até então existente. O foco passou a ser o “enfrentamento da fome e da pobreza no país, situando as Políticas Sociais enquanto importantes mecanismos na construção desse projeto” (Silva e Silva, 2006). Segundo a autora, a elaboração do programa buscou qualificar os programas pré-existentes, na medida em que pode unificar os programas sociais, evitando assim sobreposição desses e possibilitando a definição de objetivos, bem como o direcionamento dos programas para um público específico. Pode também otimizar os recursos, a partir concentração das responsabilidades em um único órgão federal, o Ministério do Desenvolvimento Social, evitando a dispersão de recursos, provocada, muitas vezes, pela ausência de uma

³⁰ “O CadÚnico é uma base nacional que reúne os dados socioeconômicos das famílias com renda mensal de até meio salário mínimo per capita (R\$ 190,00, ou aproximadamente US\$ 95) ou renda mensal familiar de até três salários mínimos (R\$ 1.140,00, ou aproximadamente US\$ 570) com o objetivo de registrar as famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros que devem ser beneficiadas por programas sociais. As informações são coletadas pelas prefeituras municipais e permitem a identificação de potenciais beneficiários dos programas sociais. Ela é constituída por grupos de informações cuja as principais são: (a) identificação da família e das pessoas que a compõem; (b) características familiares; (c) identificação da residência e de suas características; (d) renda da família; (e) gastos da família; e (f) informações sobre propriedades e participação em programas sociais”. (Gabriel, Machado e Oliveira, 2008).

³¹ A autora analisa o processo de implantação do PBF em cinco momentos distintos, iniciado em 1991 com o debate sobre os Programa de Renda mínima, até 2003, período de transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula e a Lei que instituiu o PBF.

coordenação geral. Embora as responsabilidades de coordenação geral estejam concentradas no MDS, a gestão do Programa se caracteriza pela descentralização das atribuições entre a União, Estados e Municípios.

Os programas sociais que inicialmente foram unificados e que constituíram o núcleo original do PBF foram: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação. Em 2005 foram incluídos também o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e o agente Jovem.

Atualmente o Programa destina-se a famílias que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza, critérios esses definidos pela renda per capita dividida em dois grupos: famílias com renda mensal até R\$ 70,00 e famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00. Desse modo, a partir de setembro de 2009 os benefícios passaram a ser distribuídos da seguinte maneira:

1) As famílias com renda de até R\$ 70 por pessoa terão, a partir de setembro, o direito ao benefício básico, de R\$ 68,00, mais o benefício variável de R\$ 22,00 (de acordo com o número de crianças de até 15 anos) no limite de três benefícios, além do benefício de R\$ 33 para adolescentes de 16 e 17 anos (no limite de dois benefícios). Com isso, essas famílias passam a receber valores entre R\$ 68,00 e R\$ 200,00.

2) No caso das famílias com renda por pessoa de R\$ 70,00 a R\$ 140, são pagos apenas os benefícios variáveis: R\$ 22,00 (de acordo com o número de crianças de até 15 anos) no limite de três benefícios, além do benefício de R\$ 33,00 para adolescentes de 16 e 17 anos (no limite de dois benefícios). Com isso, essas famílias passam a receber de R\$ 22,00 a R\$ 132,00.

Em março de 2008 o programa foi ampliado com a criação do Variável Jovem. As famílias que já fazem parte do Bolsa Família e que possuem adolescentes com idade entre 16 e 17 anos matriculados na escola recebem também um benefício de R\$ 30,00 por adolescente, até o valor máximo de R\$ 60,00 por família. O objetivo da extensão da faixa etária, segundo representantes do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) é reforçar as estratégias de combate à pobreza e à desigualdade, contribuindo para aumentar a freqüência dos adolescentes às aulas e reduzir a evasão escolar.

(Fonte – MDS - 2009).

O PBF, como medida de atuação para o enfrentamento do problema da pobreza, é um Programa que possui três momentos distintos de atuação. A identificação desses momentos está intimamente relacionada aos objetivos propostos pelo programa, uma vez que cada um dos objetivos corresponde a um momento específico de execução das políticas propostas para o enfrentamento dos problemas da pobreza. No primeiro momento, de atuação de curto prazo, o foco recai sobre os problemas mais urgentes e imediatos da pobreza, a saber, a fome e a desintegração do ambiente familiar. Nesse caso, cabe à política de transferência de renda o papel de atuar como forma de aliviar esse efeito mais perverso e evidente da pobreza.

Em médio prazo, o PBF tem como objetivos possibilitar o acesso dos beneficiários ao sistema de direitos sociais, buscando romper a cadeia de transferência da pobreza de geração para geração, através da melhoria do status educacional e de saúde. Nesse caso, o estabelecimento das condicionalidades do programa procura garantir aos beneficiários o exercício da cidadania, “fazendo com que as famílias tenham acesso às políticas sociais, as quais são de direito de cada cidadão, com a intenção de que em um longo prazo as famílias tenham mais chances de sair e de superar a sua situação de pobreza”(Santos, Soares e Gualda, 2008).

No longo prazo, o Bolsa Família visa a promoção do desenvolvimento social através da política do incentivo à participação dos beneficiários em ações complementares à política de transferência de renda e acesso ao sistema de direitos de educação e saúde. Nesse caso, as ações desenvolvidas estão voltadas para as políticas de geração de emprego e renda tais como a alfabetização de jovens e adultos, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, micro-crédito, entre outras.

Embora esses três momentos do PBF estejam bem delineados em termos dos objetivos propostos pelo Programa, há alguns aspectos referentes às ações desenvolvidas nestas três dimensões que necessitam uma análise mais aprofundada das concepções que orientam tais ações. Ou seja, se por um lado os dados estatísticos amplamente divulgados pelas pesquisas realizadas por institutos competentes apontam significativa melhora na qualidade de vida dos beneficiários do PBF, principalmente no que se refere à alimentação, educação e saúde, por outro lado, muitas críticas são igualmente dirigidas ao PBF, principalmente no que se refere ao seu caráter assistencialista que, ao invés de promover a emancipação dos indivíduos, os mantém à margem dos direitos de cidadania.

Há um outro feixe de crítica dirigido ao PBF que possui um caráter mais profundo, do ponto de vista teórico-político, pois suas raízes encontram-se no eixo principal do debate que tem pautado as análises sobre políticas sociais no Brasil, a saber, o dilema da focalização X universalização das políticas sociais. Nesse aspecto, a opção governamental por implementar uma política focalizada, em face da tendência mundial e seguindo a recomendação das principais instituições financiadoras de políticas públicas em países de terceiro mundo, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tornou-se alvo das principais críticas dirigidas ao PBF.

Nesse sentido, pode-se dizer que o PBF, devido sua política que privilegia a distribuição de recurso financeiro em detrimento da política emancipatória, apresenta-se como mais um programa assistencial que não busca desenvolver a autonomia e emancipação social, mas antes conformar o universo de excluídos em condição de massa de manobra. Com efeito, o privilegiamento de uma política distributiva sobre as demais prioridades do programa, acaba não só por burocratizar as propostas emancipatórias ali apontadas, como imprime um caráter conservador e assistencialista à ação política. O PBF, ao preconizar a possibilidade de construção da cidadania por via de uma política social que privilegia a política distributiva reforça, sobremaneira, a idéia de que, via de regra, cabe ao Estado o papel de garante da cidadania. Apesar de todo processo de modernização do Estado observado nas análises mais recentes sobre o processo democrático que se estabelece nas sociedades com democracia recém-instaladas, ainda é visível a submissão aos domínios de uma cultura política autoritária consolidada que, ao longo dos anos, não conseguiu se desvencilhar dos limites impostos pela institucionalidade política dirigida à promoção da cidadania.

A política de focalização implementada pelo governo Lula na concepção do PBF, tema alcançado, através da transferência de renda, resultados bem positivos no que se refere à redução da pobreza e a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias, conforme apontam recentes pesquisas (ver, por exemplo, IBASE. 2008). Não obstante, as questões referentes ao programa que ainda necessitam de análise mais apurada dizem respeito à etapa posterior ao período de implantação dos benefícios financeiros. O foco, nesse caso, recai na análise daquilo que Menezes (2006), chamou de “as portas de saída do Programa Bolsa Família”. Ou seja, segundo o autor, as “portas de entrada” do Programa, através da política de transferência de renda e controle de social via inclusão ao sistema de

direitos básicos, embora ainda apresentem problemas “vão se aperfeiçoando, embora possam ainda melhorar por meio do controle social e da incorporação de novos critérios para a identificação da pobreza que não se limitem apenas à renda. Mas é preciso ambicionar mais” (Menezes, 2006). Trata-se, agora, de construir as “portas de saída”. Significa fazer com que os beneficiários encontrem condições de se manterem numa condição de cidadania e dignidade, como protagonistas de suas próprias histórias.

Construir as portas de saída representa aproximar essas aspirações da realidade. Certamente, um desafio mais complexo do que o que foi realizado na primeira etapa. Trata-se, agora, de fazer chegar aos beneficiários um elenco de programas e ações que considerem o mosaico das diferentes situações de uma pobreza presente nas diversas regiões do país: na rural, mas também urbana, nos bolsões das grandes cidades e nos grotões com carências de toda ordem (Menezes, 2006).

As recentes análises acerca do impacto do PBF em diversas regiões do Brasil apontam características importantes para se pensar uma nova concepção de política social. Tal concepção indica o surgimento de um novo paradigma da política social, pautado não só no alívio da extrema pobreza e aquisição de direitos básicos, mas, sobretudo, na construção dos direitos de cidadania, para além da aquisição apenas de benefícios.

Do ponto de vista da política de assistência social, o impacto do PBF na sociedade brasileira, segundo estudos realizados por vários canais especializados é bastante positivo. Em face do grau de pobreza e desigualdade social no Brasil, o PBF ao dar assistência às famílias em situação de extrema pobreza, possibilitando que, através do recebimento de recursos financeiros, tenham acesso à alimentação, saúde e educação, “se tornou referência de política intersetorial, transversal e focalizada” (Gabriel *et.all*, 2008). Segundo os autores, além do impacto positivo do PBF na qualidade de vida da população brasileira, na medida em que contribuiu diretamente para a redução da taxa de pobreza no Brasil³², o PBF também inova a superar o que os autores chamam de “falso dilema da universalidade – focalização, na medida em que distribui o benefício a todas as famílias

³² Segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV) a pobreza atingiu o menor patamar desde que esse indicador começou a ser medido por esta instituição em 1992. Os dados anunciados pela FGV mostram que o percentual da população que vivia com renda per capita mensal de até R\$ 121,00, acima do que é considerado limite de pobreza, foi de 22,77% em 2005, enquanto este índice chegou a 35,16% há 14 anos.

pobres (universalismo) ao mesmo tempo promove ações focalizadas, atendendo demandas específicas, registradas no Cadastro Único” (Gabriel et.all, 2008: 10).

Outro aspecto que não pode ser ignorado quando se trata de analisar o impacto social e econômico do PBF refere-se à questão da movimentação do mercado local. Muitos estudos sobre o PBF demonstram também que a concessão de crédito à população, vinculada à “garantia” de renda obtida através do PBF, possibilitou uma maior circulação de mercadorias no comércio local dos municípios onde se registra um número significativo de beneficiários do Programa. Esse fato, no entanto, traz uma série de consequências relativas à manipulação e dominação por parte dos comerciantes locais sobre a população pobre e beneficiária do Programa. As relações de dominação ali estabelecidas, além de se caracterizarem como fator de impedimento para a construção da cidadania ativa, subverte o propósito inicial do Programa. Na visão inicial do programa, a possibilidade do desenvolvimento da economia nas localidades mais pobres se daria pela constituição de uma rede social que movimentaria os vários setores da sociedade, conforme nos mostra Frei Betto, no relato feito por Poletto (2005), sobre os primórdios do PBF, quando ainda se referia ao Programa Fome Zero, precursor das políticas de assistência social em vigor:

Para nós - definia Frei Betto - , o Programa Fome Zero deve ser implementado com a articulação de três tipos de ações: as emergenciais, as locais e as estruturais. Partimos do socorro às pessoas que passam fome e que não podem esperar para ter seu direito à alimentação realizado. ... A opção pela entrega de dinheiro, em vez de alimentos, deve-se ao desejo de dar maior liberdade às pessoas apoiadas e de fortalecer o mercado local, favorecendo também os produtores de alimentos em cada localidade (Poletto,2005: 34).

No outro vértice da questão, estão as discussões sobre as possibilidades do PBF representar uma política social efetivamente capaz de promover o bem-estar econômico, social e político da população pobre e a diminuição do quadro de desigualdade social no Brasil. Nesse caso, os problemas apontados referem-se tanto caráter político-ideológico da política implementada (viés assistencialista que amortece o impacto dos problemas causados pela extrema pobreza, mas não a confronta), quanto às questões epistemológicas referentes à concepção de democracia e cidadania nas quais foram construídas as bases teóricas e metodológicas do Programa. Para além dos estudos que procuram demonstrar os avanços sociais que resultaram da política de transferência de renda do PBF (ver, por

exemplo, Silva/Yazbek/Giovanni, 2004: 212), é preciso perceber que há uma outra dimensão de desenvolvimento social que merece ser analisada à luz dos impactos políticos e econômicos do referido Programa. Uma discussão bastante premente é aquela que procura discutir o PBF sob a ótica dos Direitos Humanos (Burity e Zimmermann, 2004). Trata-se, neste caso de perceber em que medida o PBF transcende o sentido formal da cidadania que define direito como privilégio e que nega ao pobre a possibilidade de tornar-se sujeito autônomo. Isto é, em que medida o PBF, ao lançar mão uma proposta política de tamanha envergadura, a saber, a de erradicar a fome no país superando o quadro de pobreza e extrema pobreza da população, é capaz de promover, no conjunto da sociedade, um sentido mais amplo de cidadania e de transformação da cultura política autoritária e conservadora no Brasil.

Embora alguns estudos recentes procurem demonstrar que o PBF se constitui como uma possibilidade efetiva de superação da pobreza e da exclusão social no Brasil, na medida em que traz para as famílias beneficiadas possibilidade de inserção no sistema de garantia de direitos institucionais, a realidade social revela um outro problema. A pobreza em suas várias dimensões ainda permanece sem uma “porta de saída” para a superação do quadro de desigualdade. Este aspecto, refletido no aumento das desigualdades sociais, empobrecimento populacional, no crescimento desordenado das favelas nas grandes cidades e da conseqüente violência urbana, entre outros dados, demonstram que os programas sociais que se pautam preferencialmente pela política distributiva não possuem um caráter emancipatório (ver Lavinias, 2006).

A proposta do PBF de articular as três dimensões definidas preliminarmente pelo governo federal para a erradicação da pobreza e da fome no Brasil, a saber, a transferência direta de renda, acesso ao sistema de direitos básicos com saúde e educação e a inclusão social via programas complementares, em tese, representa o esforço político de compartilhamento de poderes e responsabilidades no tratamento da pobreza. Mas na realidade, o que se pode perceber é que a política social implementada pelo Bolsa Família reforça o viés institucional, na medida em que sobrepõe o caráter gerencialista e tecnocrático das ações às formas participativas de atuação política.

O PBF se propõe a enfrentar o problema da pobreza e da exclusão social na busca por qualidade de vida, tendo como objetivo a superação do estágio de pobreza e de extrema pobreza através de dois focos de atuação: um, com base em ações imediatistas

(transferência de renda) e outro, de caráter mais emancipatório, que visam mudanças estruturais (inclusão social). Portanto, é iniludível o fato de que, na política implementada pelo governo, está presente a idéia de que os problemas sociais precisam ser enfrentados a partir de uma visão integrada entre as várias esferas da sociedade, o que implica uma concepção de política social diferenciada das formas tradicionais. Tal concepção está voltada para

a construção de redes sociais de cooperação num determinado território, propiciando a convergência de políticas sociais para o desenvolvimento de ações intersetoriais integradas e sistêmicas (...). Essa é uma concepção diferenciada em relação às práticas tradicionais e, que, portanto, deve instrumentalizar uma nova forma de planejamento, que envolva também a execução e o controle dos serviços prestados, para a garantia da equidade social. (Coelho et al, 2008).

Com efeito, enquanto idéia, as propostas emancipatórias do PBF são evidentes e incontestáveis. No entanto, quando as idéias são postas em prática, o caráter participativo e a prioridade pela mobilização da sociedade civil em favor da construção de um projeto político democrático, se dilui em meio aos interesses e pressões de grupos antagônicos ao projeto. Reforça-se, portanto, a velha e conhecida prática da política tradicional.

Dentro da perspectiva de análise que entende a política social como instrumento básico para a conquista de direitos e alcance da justiça social, a idéia de compartilhamento das ações e responsabilidades entre os vários setores da sociedade, deverá ser a forma de atuação privilegiada para a construção da qualidade política. Nesse caso, a idéia de qualidade política é que irá permitir entender a política como construção do bem-comum, na qual as relações de poder passam a ser “administrada” pela democracia.

Portanto, pensar política social a partir do viés da tensão entre assistencialismo e direito social traz, para o centro do debate, os limites e possibilidades das ações implementadas pelo PBF ao longo desses cinco anos de existência. A tensão entre o que está proposto nas diretrizes teóricas do programa e aquilo se manifesta na execução dessas diretrizes, se expressa, por conseguinte, na ambivalência da concepção de desigualdade social e pobreza que norteia as propostas de ação política presentes no Programa. Com efeito, os programas sociais que se propõem superar o estigma do assistencialismo e imprimir um caráter emancipatório, precisam se projetar para além do patamar da melhoria

na distribuição de renda. É preciso promover a participação direta dos sujeitos na arena de debate, pois, é através da participação no debate sobre sua condição de vida, sobre o direito de cada um e o seu papel na sociedade que este poderá alcançar os patamares de auto-estima e dignidade que, em última instância, é a condição de cidadania. Requer, portanto, a existência de uma esfera pública democrática e uma sociedade civil organizada e atuante. É importante, no entanto, ressaltar, que neste processo de construção da cidadania via participação direta da sociedade civil nos espaços decisórios da política oficial, o conflito de interesse e as relações de poder se manifestam com intensidade, podendo, muitas vezes, inviabilizar a realização democrática do projeto de sociedade apontado.

Tal proposta também significa mudança nas práticas e nas culturas institucionais da gestão dessas políticas, que podem gerar resistências, ao contrariar interesses pessoais e corporativos. A redistribuição do poder, a partir de uma nova lógica voltada para atender as necessidades dos cidadãos, estabelece novos compromissos de mudança nos quadros que fazem parte dessas estruturas, e que podem colaborar, ou não, neste processo (Junqueira, 1997 e 2000).

Como forma de discutir a ambivalência presente nas análises correntes sobre o PBF, seus avanços e conquistas, bem como os problemas e limites que o Programa encerra, apresentaremos, a seguir, algumas análises críticas acerca dos objetivos do PBF, definidos nos três eixos de ação governamental descrito anteriormente. As análises que se seguem procurarão demonstrar que, embora o PBF apresente, em sua concepção teórico-política, um projeto político inovador para se pensar as políticas sociais no Brasil, na prática há grandes entraves e distorções que inviabilizam a realização efetiva deste projeto.

3.2 - Direito e justiça social sob a ótica do Programa Bolsa Família

De uma maneira geral, políticas sociais podem ser entendidas como as ações implementadas pelo Estado, relacionadas com a distribuição de benefícios sociais, com o intuito de reduzir as desigualdades entre grupos em decorrência do impacto do desenvolvimento socioeconômico. São ações governamentais voltadas para a área de

saúde, educação, habitação, transporte, previdência e que buscam, a partir do diagnóstico dos déficits de distribuição de recursos materiais e de serviços básicos, suprir as carências imediatas.

Ao contrário da tradição marxista que entende a política social como uma forma de o Estado promover a reestruturação da sociedade que, em função do impacto produtivo do capitalismo moderno “teria provocado a destruição massiva e contínua das formas de trabalho e de subsistência habituais criando, conseqüente, o mercado de trabalho” (Castro, et all., 2008), a visão liberal da política social aponta para outra direção. Nesta concepção, a intervenção estatal através de políticas sociais é vista como uma ameaça às condições de competitividade individual e, conseqüentemente, responsável pelo desencadeamento da crise social. Segundo tal visão, à medida que o Estado interfere na livre iniciativa do indivíduo, qualificando permanentemente a mão-de-obra para o mercado e mantendo sob controle a parcela da população excluída do processo produtivo, ele bloqueia os mecanismo que o próprio mercado teria para reequilibrar.

Para a análise do PBF que está sendo abordado no âmbito deste trabalho, o debate entre as duas concepções de política social apontadas ajuda a esclarecer os limites que o Programa encerra para a realização efetiva dos objetivos propostos. No contexto do processo de “desqualificação social”, a idéia de exclusão social passa a pautar os principais estudos sobre pobreza, cidadania e emancipação social. A questão da pobreza deixa de ser vista como um problema de caráter individual e passa a ser tratada como um problema coletivo, inserida nos dilemas próprios da industrialização capitalista. Nesta perspectiva de análise, o PBF, ao focalizar suas ações na população pobre atua como uma ação reparatória, na medida em que possibilita a restituição do acesso a direitos básicos, como saúde e educação, ao mesmo tempo em que “aumenta a percepção de empoderamento e aprendizagem de seus beneficiários para a participação política. Neste sentido, a ampliação de direitos sociais ajuda a consolidar a democracia (inclusive, como valor), e um regime político mais responsável (accountable) num contexto de desigualdade social extrema” (Rodrigues, 2008).

Com efeito, ao considerar os programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa-família, como um mecanismo de promoção da cidadania e, conseqüentemente, da qualidade da democracia, é forçoso reconhecer, como bem observou Rodrigues, “que as precárias condições de vida da grande parte da população brasileira não advém da escassez

absoluta, mas da má distribuição dos recursos”. O que se disputa, portanto, não é a capacidade de se resolver, mediante a uma política focalizada, os causas estruturais da desigualdade social, mas antes a capacidade da política social de promover a diminuição da pobreza, onde ela se manifesta da maneira mais perversa, pela fome.

Desse ponto de vista, uma política social com foco na transferência de renda, como é o caso do PBF, a despeito das críticas recebidas em relação ao pouco alcance que ele possui no processo de emancipação do indivíduo em direção à conquista da cidadania ativa, possui efeitos positivos a ser considerados.

ao oferecer um benefício tangível, além de diminuir a pobreza e elevar o patamar de bem-estar dos seus beneficiários, amplia o leque de oferta de oportunidades e os prepara para exercitar as dimensões intrínseca (participação política e social), instrumental (meios de ação) e construtiva (construção de opções) da democracia (Sen, 2000:175).

Desse modo, a política social, como estratégia de combate á pobreza, tem como pressuposto a necessidade e urgência de uma política de assistência aos mais pobres com forma de alívio imediato da pobreza e de garantia da sobrevivência. No entanto, é importante perceber que, via de regra, a abordagem da política social pelo viés da assistência direta aos beneficiários não tem o propósito do confronto com a pobreza. No que se refere à transferência de renda, o PBF objetiva aplacar a fome das famílias em situação de extrema pobreza e risco nutricional. Nesse caso, o caráter assistencial pode ser visto como uma alavanca para que famílias, antes alijadas de qualquer sentimento de pertencimento e que, estando invisíveis aos mecanismos sociais que lhe darão visibilidade social – aspectos formais da cidadania, como a aquisição de direitos sociais básicos – possam, a partir de então, desenvolver um senso de participação e responsabilidade social.

A experiência tem demonstrado que o equacionamento de problemas sociais não se dá por meio de programas isolados e setoriais. É preciso integrar ações assistenciais com medidas capazes de gerar mudanças estruturais, como as de educação, saúde e geração de renda. Esse foi o entendimento que conduziu ao desenho do Programa Bolsa Família e à estratégia do Fome Zero (Peliano, 2005).

Se, a bem da verdade, uma política distributiva não altera a estruturas sociais, uma vez não se confronta com a pobreza, por outro lado, a questão da assistência sócia, via

distribuição de recurso financeiro, quando analisada à luz dos conceitos de direito e justiça social, abre a perspectiva para o surgimento da cidadania ativa. Nesse caso, assistência se diferencia do assistencialismo. A idéia aqui presente refere-se ao fato de que, embora o papel da assistência seja vista com uma certa desconfiança nas abordagens sobre emancipação social e cidadania ativa via política social, a distinção entre assistência e assistencialismo, nesse caso, irá balizar as análises acerca do impacto do PBF na sociedade brasileira.

Com efeito, as várias experiências descritas pelas análises do impacto do PBF em diversos municípios, distribuídos em todas as regiões do Brasil, demonstram que, a despeito do seu viés assistencialista, o PBF cumpre um papel determinante na fabricação de uma “nova forma” de lidar com a questão da pobreza no país. Porém, apontam também que muitos daqueles elementos constitutivos de uma nova cultura política democrática e participativa tais como a mobilização da sociedade civil e o compartilhamento da gestão do Programa que, em última instância, definiriam o caráter emancipatório e não assistencialista do PBF, não foram realizados. Desse modo, nessa etapa da pesquisa, serão ressaltados os aspectos positivos relacionados ao PBF, com base na análise de documentos e literatura especializada, produzida ao longo desses cinco anos de existência. Tais análises serão, então confrontadas com os argumentos que procuram apontar os limites do PBF no que concerne à manutenção das estruturas político-econômicas subjacentes às políticas de distribuição de renda feitas pelo Estado (Fraser, 2001).

Aspectos positivos e negativos do PBF – algumas considerações

São vários os registros sobre o impacto do PBF na vida das pessoas e como este tem provocado alteração nas relações sociais nas regiões onde o Programa tem um certo alcance. A maioria destes registros, no entanto, identificam de maneira mais ou menos homogênea os efeitos positivos do Programa no que se refere à melhoria da qualidade de vida das famílias pobres, principalmente nos aspectos referentes à saúde e educação. De uma maneira geral, os registros procuram identificar o impacto do Programa sobre a redução da pobreza e os efeitos da transferência direta de renda no aumento do consumo, principalmente de alimentos, bem como na melhoria da qualidade de vida via acesso ao sistema de direitos básicos como saúde e educação.

Os aspectos relacionados à saúde e à educação têm fundamental importância neste debate, pois a questão da pobreza e da exclusão social, a despeito do arcabouço teórico que os cerca, possui sua expressão bem marcada na dimensão mais prática da vida social. Desse modo, ao mesmo tempo em que aparecem como categorias analíticas importantes para pontuar as variações teóricas que constituem as análises sobre políticas sociais, revelam, no contexto da vida prática, as fissuras no sistema social, expondo as “doenças”³³ da sociedade

O papel da educação, como forma de elevação da qualidade de vida da população, é um dos fatores de maior visibilidade e que acumula também o maior grau de consenso entre os analistas do PBF. Ou seja, mesmo dentre as críticas mais contundentes ao Programa, é preservada a questão da educação como fator de ruptura do ciclo de pobreza. Ao contrário, a condicionalidade referente à educação é um fator que tem aglutinado as visões acerca da melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, conforme observam Santos, Soares, Henrique e Gualda:

A baixa escolaridade é o principal empecilho para que ocorra menor disparidade entre ricos e pobres, e o que chama a atenção é que esta pobreza é transmitida de pai para filho, ocorrendo um ciclo de geração em geração. Isso quer dizer que os filhos de pais pobres têm mais chances de serem pobres, e quando crescerem e tiverem seus filhos, eles terão grandes chances de serem pobres também. Deve ocorrer um rompimento neste ciclo, por isso a Educação e a Saúde vêm como condicionalidade na constituição do Programa Bolsa Família, partindo do princípio de que quem tem mais anos de estudos ganham as melhores rendas e tem acesso a melhor saúde. (Santos, et al. 2008)

Um outro fator que também tem sido visto de forma consensual entre os analistas do Programa, como sendo um importante indicador do impacto positivo do PBF, refere-se à relação entre cidadania e consumo. Nesta perspectiva de análise, aponta-se que as mudanças na forma de convívio social são provocadas também pelo aumento da credibilidade em relação aos estabelecimentos comerciais locais. Isto é, avalia-se que o Bolsa Família “não favoreceu apenas o aumento do consumo, mas também o crescimento do crédito no país. A garantia do pagamento do benefício permitiu que os brasileiros de

³³ Vai aqui uma referência ao termo usado por Nancy Fraser (2001), ao propor o uso de remédios para superação do dilema redistribuição-reconhecimento. Tais remédios deteriam as doenças da sociedade que, a seu ver, seriam causadas pelo não reconhecimento da distinção entre injustiça econômica e injustiça cultural. Esta distinção, embora analítica, como bem assume a autora, tem pautado os principais argumentos aqui presentes.

mais baixa renda se programassem e contraíssem empréstimos e assim ampliar a capacidade de consumo” (<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/09/03>). Estas mudanças podem expressar tanto sentimentos de elevada auto-estima, respeito e dignidade ou, reforçar a idéia restritiva de cidadania ao relacionar tal conceito ao potencial consumidor. Esse é um dado importante para ser analisado, na medida em que essas mudanças na forma de convívio social negariam as críticas mais comuns e recorrentes ao PBF, de que este provocaria a acomodação e a indolência dos beneficiários, ao invés de promover a emancipação.

Nesse caso, a relação aqui aludida refere-se ao fato de que, a despeito da movimentação da economia local provocada pela injeção de dinheiro proveniente do recurso financeiro recebido pelas famílias beneficiárias do PBF, ter um efeito direto na aquisição de bens de consumo, principalmente alimentação, vestuário, conforme dados da pesquisa (BRASIL, 2007). O que deve ser destacado, neste caso, são os efeitos do Programa na fabricação do sentido de cidadania. Trata-se, portanto, de perceber que, ao contrário do que preconiza a maior parte das críticas direcionadas ao PBF de que o principal efeito deste seria a acomodação dos beneficiários, o PBF permitiu, através do aumento da renda em áreas de pouco dinamismo econômico, o desenvolvimento da noção de pertencimento e reconhecimento do papel social, vinculado à possibilidade de trabalho. “- Em um mercado dinâmico, existe a noção de carreira, de que se trabalhar mais vai ganhar mais. Nesses locais a ambição nasce morta” (<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/09/03>).

A maioria dos pobres é muito trabalhadora, conforme mostram os dados do IBGE. Talvez seja desnecessário enfatizar que, geralmente, os pobres não deixam de trabalhar por decisões livres e espontâneas, e sim porque não têm emprego em condições aceitáveis (<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/09/03>).

Uma recente pesquisa sobre o comportamento do consumidor brasileiro nos últimos dois anos (Pesquisa O Observador 2009 – Uma reflexão sobre o consumidor e as tendências que influenciarão seu comportamento nos próximos anos) demonstra que no período de dois anos, quase 12 milhões de pessoas deixaram as classes D/E e migraram para a classe C. Isto significa que deixaram de representar mais da metade da população

brasileira para representarem 39%, menos que a proporção da classe C que é de 45%. Ainda que 39% ainda represente uma proporção bastante significativa da população pobre no Brasil, a redução nos percentuais que constituem as classes D/E indica uma redução na taxa de pobreza no país. Neste contexto, para efeito de nossas análises aqui presente, importa destacar a visão de um palestrante apresentada no evento “2º Painel de Tendências”, ciclo de debates realizado pelo GLOBO no auditório do jornal, de que essas mudanças na “pirâmide social” foram alavancadas pelo PBF, que, segundo afirmou, favoreceu não só aumento do consumo mas também o crescimento do país.

Se, a bem da verdade, é iniludível o efeito positivo do PBF no desenvolvimento social e econômico no Brasil nos últimos anos, em contrapartida, muitos estudos que buscam problematizar os objetivos que norteiam as políticas de assistência social no Brasil, demonstram que em muitos aspectos o PBF não conseguiu superar as práticas políticas tradicionais, caracterizadas pelo assistencialismo do Estado.

Nesta perspectiva, uma importante análise é aquela trazida por Clóvis Zimmermann sobre a percepção do PBF quando visto sob a ótica dos direitos humanos na qual o autor discute alguns entraves do PBF, ainda que considerando os avanços deste em comparação às experiências anteriores das políticas sociais. O primeiro entrave discutido pelo autor se baseia no “comentário Geral nº 12 das nações unidas” acerca do direito à alimentação, o qual define que “o direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada”. Neste caso, o direito à alimentação, ou melhor dizendo, “o direito de estar livre da fome é o patamar mínimo da dignidade humana, o qual não pode ser dissociado do direito à uma alimentação adequada em quantidade, mas também de qualidade” (Valente *apud* Zimmermann 2002: 53). Desse ponto de vista, a maior debilidade do Programa, segundo o autor, está em não se pautar pelos princípios que regem a construção dos direitos humanos, na medida em que não possibilita o atendimento incondicional a todos os portadores de um direito. Isto é, a limitação da quantidade de pessoas a serem beneficiadas pelo programa acaba se transformando em um grande entrave à construção da democracia. A concepção por trás disso é a de que o Bolsa-Família se pauta antes por uma seletividade excludente do que pela garantia a todos que dele necessitem. O exemplo mais contundente é que tal política social não tem alcance em segmentos da sociedade que vive em situação de extrema vulnerabilidade, tais como

moradores de rua, catadores de lixo, entre outros, ainda que esses representem uma parcela significativa da população miserável e, portanto, carente dos benefícios, porque igualmente sujeitos de direitos. Segundo Zimmermann,

a lógica do Programa obedece muito mais ao discurso humanitário da ajuda e da assistência do que o provimento de direitos. Sob a ótica dos direitos humanos, o Programa Bolsa Família deve afirmar que o acesso ao Programa e ao Direito Humano à Alimentação é um direito de todas as pessoas elegíveis, sendo necessária a possibilidade de provisão dos benefícios desse Programa a todas as pessoas em estado de vulnerabilidade. Da mesma forma, não deve haver a provisão de um tempo máximo de acessibilidade ao Programa, mas o mesmo deve ser concebido para atender as pessoas enquanto houver um quadro de vulnerabilidade, se necessário, a vida toda. (Zimmermann, 2006:04).

Embora os argumentos que constituem o debate sobre a questão dos direitos humanos ajudem a reforçar as críticas ao PBF, do ponto de vista político, a “indeterminação” que caracteriza a composição da agenda oficial e que tem orientado a prática é justamente aquela que, segundo Oliveira (2007), “desfizeram as sociabilidades anteriores” e provocaram o que Roberto Schwarz irá chamar de “trabalho de desmanche”. O que impera nos dias de hoje é uma política econômica calcada na financeirização do capitalismo, que redefine a relação Estado- burguesia “tornando o Estado uma espécie de refém do novo poder econômico centrado nas multinacionais produtivas e financeiras” (Oliveira, 2007: 31).

Neste contexto, o Bolsa-Família aparece como uma alternativa e um contraponto importante à política social vigente. Todavia, ainda que se possa reconhecer nos propósitos políticos-ideológicos que cercam a política social implementada pelo governo via PBF uma possibilidade de rompimento com o viés meramente assistencialista, marco da política tradicional brasileira, é preciso perceber que o atendimento universal e ininterrupto de um programa de transferência de renda, tal qual reclamado por alguns críticos do Programa, requer mudanças ainda mais profundas do que as que até então têm se manifestado. Exige, por exemplo, uma mudança ainda mais radical na concepção política de cidadania e democracia, que, em última instância, implica uma reinvenção da política (Santos, 1998). As bases dessa mudança estariam justamente na transformação da cultura política vigente, tecnocrática e refratária aos impulsos que partem da sociedade civil, por uma política cultural, de caráter mais democrático e participativo.

Trata-se, nesse caso, de perceber que, ainda que as ações governamentais implementadas pelo atual governo federal tenham obtido algum êxito no que se refere à priorização do problema da fome e da miséria, através da inclusão na agenda política de questões referentes ao combate das desigualdades sociais no Brasil, há uma importante lacuna a ser preenchida no que se refere à universalização dos direitos e a inclusão social. Contudo, do ponto de vista teórico-metodológico, as ações implementadas pelo PBF, se ajustam de forma coerente à opção do governo pela focalização da política de assistência, beneficiando parcelas da população pobre, selecionadas previamente por meio do cadastramento, cujo critério inicial é a renda, e mantidas pelo controle do cumprimento das condicionalidades.

O segundo entrave ao PBF descrito por Zimmermann no que se refere aos direitos humanos, diz respeito à exigência das condicionalidades impostas pelo Programa. Citando novamente o Comentário Geral 12, o autor registra que o direito à alimentação é um direito individual a ser garantido universalmente e incondicionalmente ao ser humano, e que o PBF, ao fazer tais exigências para o provimento do benefício, fere o princípio da incondicionalidade dos direitos humanos. Nesta perspectiva de análise, segundo o autor, cabe ao Estado e não ao indivíduo o provimento de tais condicionalidades, não podendo nenhum cidadão ser punido ou excluído do Programa por não cumprimento destas.

A obrigação do cumprimento das condicionalidades, nesta perspectiva, cabe a esses poderes, e não as pessoas. Por isso, sob a ótica dos direitos humanos, o Programa deve reconsiderar suas concepções acerca da imposição de condicionalidades e de obrigações aos beneficiários, considerando que a um direito nunca se deve impor exigências, contrapartidas ou condicionalidades. ... Dever-se-ia responsabilizar os municípios, estados e outros organismos governamentais pelo não cumprimento de sua obrigação de garantir o acesso aos direitos atualmente impostos com condicionalidades. (Zimmermann, 2006).

Se analisado de maneira estanque, dentro dos princípios que regem a elaboração dos direitos humanos universais, as exigências de participação impostas pelo PBF aos beneficiários do Programa representam um entrave de grandes proporções à perspectiva humanitária e solidária que o tangencia. Sob a ótica da focalização das políticas, no entanto, o discurso sobre as tais exigências agrega outros valores que estão estreitamente

relacionados aos ideais humanitários. Possibilita, portanto, a percepção de que a importância das políticas de transferência de renda não se restringe à redução da pobreza e da desigualdade no país, mas também como fator de influência direta na desigualdade dos resultados, isto é, na forma como as pessoas irão dispor da sua nova condição de cidadão.

Nesse sentido, há um outro aspecto relacionado à crítica que se faz a estas condicionalidades do Programa que merece ser destacado. Refere-se ao fato de que as exigências impostas pelo PBF, embora apareçam como um marco regulador entre aqueles indivíduos selecionados e não-selecionados para recebimento dos benefícios, podem também aparecer com um critério desnecessário de controle e seletividade, conforme observam Medeiros, Britto e Soares:

Em muitos casos, as condicionalidades de saúde e educação apenas reforçam algo a que os pais já são obrigados – legal ou socialmente – a fazer por suas crianças: enviá-las à escola, vaciná-las e cuidar de sua saúde. Dessa maneira, não parece haver nenhuma novidade ou mesmo “intrusividade” nas condicionalidades – o que não significa que não possa haver excessos na forma de sua imposição. (Medeiros, Britto e Soares, 2008).

A bem da verdade, a questão da necessidade ou não das obrigações a serem cumpridas pelos beneficiários para o ingresso nos programas de transferência de renda, trazido a luz pelo viés do debate sobre direitos humanos, é mais um dos aspectos que compõem o quadro de reflexões críticas sobre o PBF. No bojo dessas ações, há um fator de grande importância para análise e que incide sobremaneira sobre a avaliação positiva do PBF, a saber, a legitimidade do Programa perante a sociedade. O que interessa analisar, nesse último caso, é o fato de que o grau de aprovação do PBF por parte da sociedade, segundo observam Medeiros, Britto e Soares (2008), está estreitamente relacionado à existência e exigência das condicionalidades do Programa. Ou seja, há, segundo essa visão, uma justificativa moral para o recebimento de benefícios que partem do Estado.

As condicionalidades em parte atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar uma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao ‘suor do trabalho’; sem essa simbologia o Programa correria o risco de perder o apoio na sociedade. (Medeiros, Britto e Soares, 2008).

A questão mais premente aqui colocada, no entanto, refere-se ao fato de que, a discussão sobre o papel do PBF na redução do quadro de desigualdade no Brasil e na eliminação da fome, tem contado com um conjunto de fatores relevantes a esta questão. Tais fatores vão desde a inclusão do tema na agenda política oficial, priorizando recursos e mobilizando pessoas em torno do objetivo central, até o trabalho de articulação entre as três esferas do poder público, municipal, estadual e federal, para a realização dos objetivos.

De um modo geral, as principais críticas dirigidas ao PBF, descritas anteriormente, dizem respeito menos à capacidade do programa de atuar como elemento ativo na redução da pobreza e da miséria no país do que à incapacidade deste se manter como uma política social emancipatória e transformadora das estruturas sociais que mantêm e alimentam a desigualdade social no Brasil. Muito se ouve falar no papel do Bolsa-Família no combate à fome no Brasil, bem como na melhora da qualidade de vida da população pobre, refletida no aumento do consumo de alimentos, remédios e vestuário. Neste aspecto, nem mesmo as críticas mais contundentes aos PBF, como, por exemplo, estas que buscamos discutir anteriormente, sobre os entraves do Programa sob a ótica dos direitos humanos, indicam uma ameaça concreta ao Programa.

Embora as análises ora apresentadas no escopo deste trabalho demonstrem que o PBF vem contribuindo para redução da desigualdade social e diminuição da pobreza no Brasil, no que se refere à questão da inclusão social e construção da cidadania ativa há alguns problemas que merecem ser analisados com mais profundidade. Tais problemas se referem, basicamente, à forma como o Programa atua no sentido de garantir que os beneficiários possam se desvencilhar da dependência do Estado e adquiram condições de se manterem cidadão ativos e autônomos. Em outros termos, significa perceber, em face dos objetivos propostos, como o governo busca articular os diferentes segmentos da sociedade, de maneira a conciliar idéias, visões de mundo, concepção política e atitudes entre grupos que possuem formação muitas vezes forjadas em ambientes distintos e até contraditórios. Cumpre, portanto, analisar, qual a participação dos atores da sociedade civil no processo de realização dos objetivos propostos pelo Bolsa-Família e, principalmente, qual a contribuição destes na gestão do Programa, para além da participação nas Instâncias de Controle Social (ICS).

3.3 – Sociedade civil e politização do Programa Bolsa Família

Na perspectiva da teoria crítica da sociedade, a valorização do conflito e da oposição de idéias é fator impulsionador das políticas. Nesse sentido, a participação de grupos antagônicos na composição do PBF contribui sobremaneira para a democratização da política, permitindo a manifestação de novas idéias e a correção de desvios e a recondução da política para os caminhos da cidadania emancipatória. Neste contexto, a participação da sociedade civil tem papel central na realização dos objetivos propostos, na medida em que representa a esfera onde os elementos da vida cotidiana se misturam aos elementos da vida pública e onde são testadas as possibilidades dos atores sociais atuar efetivamente na transformação da cultura política tradicional.

Se, a bem da verdade, o contexto histórico no Brasil tem explicitado as dificuldades de se implementar políticas sociais que promovam efetivamente autonomia e desenvolvimento social, é necessário também que se reconheça nas iniciativas de grupos sociais distintos na sociedade um esforço de superação da pobreza e da exclusão social. Trata-se, neste caso, de reconhecer nas ações políticas que partem das instâncias não-governamentais o surgimento de uma outra forma de compreender os problemas sociais para além da questão da distribuição de renda. Inclui-se nesta nova perspectiva a questão do reconhecimento dos direitos e a autonomia do sujeito. Conforme observa Dagnino,

o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. (Dagnino, 2004).

A análise do PBF sob a perspectiva de participação da sociedade civil abre, portanto, a possibilidade de se pensar criticamente a questão da parceria e relações de complementaridade entre Estado e sociedade civil. Tais análises trazem à luz os limites do PBF em se efetivar como uma política emancipatória na medida em que reduz a participação dos atores da sociedade civil ao campo da fiscalização e controle dos

beneficiários de forma burocrática, através das ICSs, sem promover a participação destes na condução das ações, ou seja, no processo de gestão do Programa.

Segundo Hélivia (2008), o desenho operacional do PBF privilegia o estabelecimento das relações diretas com os beneficiários e possui um forte caráter institucional. Por um lado, a impessoalidade que o caráter institucional imprime às relações é muito bem-vinda, na medida em que inibe a existência de clientelismo. Todavia, o custo social deste excesso de institucionalidade pode ser alto, pois favorece

que las organizaciones civiles tengan poco espacio para actuar, y menos espacio aún para “representar” a los beneficiarios de Bolsa Familia en las interfaces institucionalizadas. En este sentido, la relación de BF con sus beneficiarios puede caracterizarse como relaciones directas, no mediadas, que generan como principal efecto intencional bajos niveles de clientelismo político de compra y coacción del voto, pero que también genera como efectos no intencionales la dificultad para defenderse de abusos de poder e irregularidades de manera colectiva (Hélivia, 2008).

Em face do sentido ambivalente do conceito de participação social neste contexto, é de suma importância identificar quais as formas de atuação da sociedade civil que visam promover efetivamente a emancipação e quais aquelas que não interferem diretamente na transformação das condições de vida dos beneficiários. Trata-se, neste caso, de discutir os limites do PBF no que se refere ao objetivo de promover a inclusão social via ações complementares. A questão aqui a ser analisada refere-se ao fato de que o PBF, um programa social implementado por um governo cujo histórico político registra forte engajamento nas lutas populares, não tem priorizado uma política que vise a participação popular e o fortalecimento da sociedade civil. O compromisso assumido no início da gestão, de trabalhar em parceria com a sociedade civil na formulação, implementação e gestão das políticas sociais, foi posto de lado em favor de uma política tecnocrática, cuja participação da sociedade civil tornou-se secundária e o que prevalece é a atuação de agentes governamentais na gestão destas políticas.

A origem da crítica ao caráter tecnocrático do PBF encontra-se na base da sua própria formulação. Ao desvincular o bolsa-família do Ministério responsável pelo Fome Zero, que era o órgão que, em tese, articulava todas as demais políticas sociais voltadas para a prioridade estabelecida pelo governo federal, a saber, a erradicação da fome no país,

o PBF já dava sinais de que passaria a desenvolver uma política de transferência de renda de caráter compensatório, perfeitamente adequada aos interesses do FMI e Banco Mundial. Portanto, encontra-se aqui também o eixo norteador de nossas análises, que traz como problematização do tema a “mudança de rumo” das políticas sociais assumidas pelo atual governo federal. No momento de sua eleição o foco estava voltado para a valorização e fortalecimento da participação popular, na busca pela construção de uma sociedade civil ativa que possa, a partir da ação coletiva e mobilizatória, qualificar o Estado. Na tradição da teoria democrática, significa dizer que a “democratização do Estado e das esferas de governo é um desafio imenso para cidadania” (Poletto, 2005: 93) e que, portanto são as iniciativas que partem da sociedade civil que irão construir as bases para um novo projeto de sociedade.

Com base no princípio da democracia (Bohman, 1996) de que é a cidadania ativa que irá construir a base da democratização é possível analisar de forma mais substanciada as críticas ao PBF que definiram o objeto desta pesquisa. Neste caso, o foco privilegiado de análise recai sobre o processo de implementação do PBF, em face das contradições, conflitos e tensões provocadas pela forma como a política social foi (está sendo) conduzida. A tensão é decorrente do distanciamento entre o que foi apresentado como projeto social pelo novo governo, que acenava com uma possibilidade real de por em prática um projeto de sociedade que há muito vinha sendo reclamado e buscado pela sociedade civil, e o receio dos atores da sociedade de se transformarem em agentes governamentais (de serem cooptados pelo Estado) e assumirem os riscos desta escolha.

A despeito da resistência inicial, foram os grupos ligados às entidades da sociedade civil que, posteriormente, vieram a compor a equipe governamental. Esta equipe foi formada formada por grupos de educadores sociais, militantes de movimentos sociais e demais atores ligados às organizações da sociedade civil. A possibilidade de ter um governo que apoiasse e incentivasse a mobilização da sociedade civil, sem instrumentalizá-la, motivou a participação e a composição da equipe governamental com esses “novos” atores.

Com efeito, foi com base numa perspectiva de fortalecimento da democracia, apoiada pela possibilidade de levar para dentro do governo - ou pelo menos para dentro das práticas governamentais – uma prática democrática de valorização da participação popular, que foi estruturada a nova equipe de trabalho, formada por atores da sociedade civil. Tal

fato coloca em pauta a velha discussão sobre os limites e as possibilidades de construção da democracia a partir do estreitamento das relações e compartilhamento de idéias entre Estado e sociedade civil.

A problemática em torno da institucionalização das organizações civis e o impacto no processo de reestruturação das relações entre Estado e sociedade, confere centralidade à análise do papel político dos movimentos sociais e das ONGs, neste contexto. Os primeiros, por possuírem um caráter autônomo, dinâmico, aberto e flexível, contribuíram diretamente no processo de reconstrução das bases democráticas no país pós regime autoritário³⁴ (Doimo, 1995; Gohn, 1998). São também atores privilegiados na construção e ampliação da esfera pública democrática, por atuarem como mediadores da “redefinição dos espaços público e privado” (Cardoso, 1994:88), trazendo para a esfera pública questões até então pertencentes ao campo privado. Embora tenham uma ancoragem forte na sociedade civil, vêm ameaçada sua identidade quando penetram o aparato institucional. Os segundos, por seu caráter institucional específico que, além de ser um elemento diferenciador das outras formas de mobilização social, é também um fator que lhe confere um caráter ambíguo na forma do agir politicamente, experimentando relações flexíveis de conflito e colaboração com os órgãos públicos (Arantes, 2000; Gohn, 2000; Scherer-Warren, 1995, entre outros).

Nas análises recentes acerca das vantagens e desvantagens dessa forma “mista” de compartilhamento de poder na coordenação da ação que ocorre no encontro entre sociedade civil e sistema político, a abordagem que mais se destaca é aquela que questiona de maneira mais enfática a soberania do Estado na coordenação da ação social coletiva. Segundo tal abordagem, a política estatista, dominante nas análises sobre política e transformação política, derivadas do marxismo clássico na década de 70, tornou-se insuficiente para lidar com o contexto heterogêneo e complexo das sociedades modernas “impulsionadas por uma modernidade cada vez mais definida por suas conexões globais, engendrando uma vasta pluralidade de novos temas” (Dagnino, 2000: 77) deslocando o eixo da coordenação das ações na sociedade das lógicas da regulação do Estado para a emancipação social, alternado as bases da cultura política vigente (sobre esse tema ver Santos, 1995 e 1998).

³⁴ No Brasil, um estudo emblemático sobre este tema é feito por Ana Maria Doimo (1995), descrevendo a ação dos movimentos sociais contemporâneos em duas lógicas distintas: uma que rege a “participação movimentalista” e outra a “participação decisional.

A questão da institucionalização dos atores da sociedade civil tem sido alvo de intensas críticas na literatura recorrente sobre esse tema, principalmente no que se refere à perda de identidade, à instrumentalização das ações e à mudança no sentido da lógica de coordenação das ações da sociedade civil.

A idéia de que a participação da sociedade civil na esfera governamental contribui para o fortalecimento da democracia, na medida em que permite o compartilhamento de poder e a efetiva participação da sociedade nas políticas públicas, é tema que recorrente e que nem sempre converge para o consenso. No entanto, no que se refere ao atual governo, o grande diferencial deste debate está justamente no fato de que, por se tratar de um governo popular, este ter conseguido, naquele momento, quebrar as barreiras mais sólidas de resistência à penetração da sociedade civil no governo e formar uma equipe governamental que possuía sua origem nas lutas populares.

Conforme se pode observar, a discussão entre os atores da sociedade sobre a possibilidade ou não de composição da equipe do governo revela as expectativas que os grupos tinham em relação democratização das relações entre governo e sociedade, como pode ser percebido na fala de um educador popular sobre qual o papel que a sociedade civil deveria assumir como parte integrante da equipe do governo:

- Vejam companheiros. Nós não lutamos sempre por uma prática democrática para valer em todos os nossos trabalhos? E, por outro lado, ao criticar as instâncias do Estado, não sonhávamos com governos e instituições públicas igualmente democráticas? Se isso ainda vale, e eu creio que sim, podemos assumir o desafio de ser parte de um governo federal que tem compromisso e deseja ser diferente” (Poletto, 2005: 28).

A breve descrição aqui apresentada acerca da formação da equipe inicial do governo Lula procurou demonstrar que, a despeito desse novo arranjo político-institucional, a tensão entre Estado e sociedade civil não chegou a ser dissipada. As possibilidades democratizantes trazidas pela realidade de um governo popular, que assumiu a presidência com o compromisso de promover a construção da cidadania e o fortalecimento da sociedade civil, animou a participação dos atores sociais na construção desse novo projeto de sociedade. No entanto, as ressalvas quanto à condução das políticas públicas e, principalmente, os rumos da política econômica e a interferência desta nas políticas sociais, sempre foram foco de conflito interno. Neste contexto, a forma como o

PBF foi inserido³⁵, como prioridade nas políticas sociais no governo, causou uma forte cisão na equipe do governo, se caracterizando como o primeiro grande embate entre governo e sociedade civil dentro do aparato institucional.

O foco principal desse conflito está, justamente, na desvinculação do Programa das políticas que visem a construção da cidadania e a qualidade política dos indivíduos. Reside aqui, portanto, a principal crítica dirigida ao PBF e é aquela que deverá ser superada por este governo, sob pena de não conseguir cumprir os objetivos propostos inicialmente pela política social vigente.

Retomando a análise de que a qualidade da democracia reside no fortalecimento da cidadania é preciso ter clareza de que, sem a participação efetiva da sociedade civil neste processo a idéia de um projeto emancipatório de sociedade não se consolida. Na medida em que o governo federal privilegia uma política de transferência direta de renda, relegando ao segundo plano as ações voltadas para a inclusão social, observa-se uma descaracterização do projeto inicial e coloca em risco as conquistas alcançadas até então. Se, a bem da verdade, a transferência direta de renda tem cumprido eficazmente o objetivo de alívio imediato da pobreza, por outro lado a falta de investimento em ações estruturantes que possam garantir a inclusão social dos beneficiários numa condição de vida mais digna, tem sido o principal entrave do PBF. Além do mais, ao retirar da sociedade o papel de mobilizador das políticas sociais, o governo estabelece também o caráter tecnocrático do PBF, o que, em última instância, inviabilizaria a construção de um projeto social emancipatório, conforme observa Demo (2008):

Feito nos gabinetes de Brasília, aparece a população pobre como mera beneficiária. A preocupação com o “controle social” é muito meritória, sem falar que se investe em seu aprimoramento, mas não passa de “consolo”. Lembra programas típicos do Banco Mundial, criticados veementemente por Caufield (1998) sob a alegação de “mestres da ilusão” (masters of illusion): mesmo quando se propõe a participação comunitária local, é monitorada facilmente, seja por conta do despreparo dos agentes locais, seja pela sagacidade dos técnicos governamentais (Demo, 2008:9).

³⁵ A crítica, nesse caso, dirigida ao PBF é feita essencialmente pela própria equipe que, assumiu o compromisso, junto como governo, de mobilizar a sociedade no combate da fome, através de políticas que promovessem não só o alívio imediato, através da transferência direta de renda, mas, principalmente através de políticas geradoras de transformação socioeconômicas.

É o caráter tecnocrático aqui apontado que, sem dúvida, mais descaracteriza o Programa. A aposta inicial dos atores sociais, convertidos em agentes governamentais, foi a de que, pela primeira vez na história política do Brasil, era possível visualizar uma perspectiva de governo diferente, cuja marca seria o estreitamento dos laços com a sociedade civil. Tal idéia, relacionada ao arcabouço teórico sobre sociedade civil e a consolidação da democracia no Brasil, demonstra que o PBF, embora presente, no âmbito do seu projeto político, indicativos de realização de uma política avessa às formas tradicionais da política, na prática não se distanciou do modelo tradicional.

A bem da verdade, o que está em jogo neste processo é o fato de que há duas ameaças pairando sobre o novo desenho institucional do Estado. Trata-se, por um lado, da prática política exercida pelo novo associativismo civil, surgido na década de 90 na qual estão presentes as propostas de complementaridade entre governo e sociedade civil na execução das políticas públicas sociais. Nesse caso, o novo associativismo civil que se desenvolve no âmbito de uma esfera pública não-estatal, é aquele representado por organizações de sociedade civil que optaram por entrar no cenário político através da estratégia de cooperação com Estado, mercado e demais setores da sociedade, para a realização de trabalhos que possam dar sustentação às políticas públicas sociais para o alívio da pobreza. Nesse sentido, Reilly observa que estas organizações passam a ocupar importante papel no processo de reestruturação política, principalmente no que se refere à relação com o Estado e o cumprimento de uma nova agenda de serviços “não exclusivos do Estado”³⁶.

A perspectiva apontada nas ações coletivas das OSCs é aquela na qual, segundo Haddad (1999), busca identificar duas das bandeiras tão caras aos atores da sociedade civil, a saber, o associativismo e o cooperativismo, com a nova ideologia do “reformismo conservador” liderada pelo Estado. Nesse sentido, as ONGs e cooperativas despolitizadas se prestam ao jogo político do Estado, participando do “processo espúrio de terceirização, deixando a cargo de ONGs a execução de funções antes consideradas obrigações do Estado” (FSP, 28/12/1999).

³⁶ No contexto da reforma do Estado, a matéria que trata da reestruturação das relações entre Estado e sociedade civil inclui a criação de uma nova categoria de atores civis representados por “organizações da sociedade civil”, que passariam a se ocupar de serviços tidos como “não exclusivos do Estado”, geralmente aqueles ligados a fatores produtores da pobreza, tais como saúde, educação, moradia, etc. Os mesmos que recorrentemente têm sido alvos de descaso e abandono das políticas públicas.

Por outro lado encontra-se um fator ainda mais alarmante, no que diz respeito à relação entre sociedade civil e Estado. Trata-se da redução do papel da sociedade civil à condição de meros fiscalizadores da política social exercida, sem, contudo, haver interferência nos rumos desta política. No caso do PBF é esta prática que vem sendo realizada, na medida em que os atores da sociedade civil, ao assumirem sua condição de agentes governamentais, assumiram o restrito papel de fiscalizadores sociais. Isto é, passaram a integrar a Instância de Controle Social (ICS), setor governamental, constituído intersetorialmente de forma mista e paritária entre funcionários governamentais e membros da sociedade civil, que, em tese, cumpriria o papel de mediadores entre governo e sociedade civil mas que, de fato, tem como função monitorar o cadastro e fiscalizar o cumprimento das condicionalidades³⁷.

Do ponto de vista da análise política, o que se redefine aqui não é só a prática política que se desenvolve no âmbito da esfera governamental, mas, sobretudo, o sentido dessa ação no que se refere à concepção de cidadania e participação. Segundo Dagnino (2004), há um deslocamento de significados sofrido pela noção de cidadania que é o que torna ainda mais dramático este deslocamento, na medida em que está diretamente relacionado à questão da pobreza, que é o tema mais premente desse debate. Ao restringir o papel da sociedade civil ao âmbito burocrático do controle e fiscalização da política social, a questão da cidadania retorna à perspectiva moderna da emancipação, centrada no papel do indivíduo e não nas ações coletivas.

Não obstante, o problema aqui apontado, a saber, a desvinculação do sentido de cidadania ativa, apontado anteriormente, das práticas políticas implementadas pelo governo federal, no âmbito das políticas sociais, requer uma explicitação sobre a dualidade do conceito de sociedade civil. A abordagem teórica apresentada no capítulo 2 deste trabalho apontou a trajetória da construção do conceito e a ancoragem deste para as categorias de análises aqui presentes. No entanto, do ponto de vista da abordagem política, cabe ainda ressaltar a importância de se discutir não só o caráter ambivalente que constitui o conceito, conforme tratado anteriormente, bem como a ambivalência presente também nas ações dos atores sociais. Tal análise torna-se imprescindível para situar a tese aqui defendida, de que é somente pela participação efetiva da sociedade civil na gestão das

³⁷ Segundo instrução normativa Nº1 de 20 de maio de 2005, cabe à ICS contribuir para a construção e manutenção do Cadastro Único, ajudar na identificação dos beneficiários e dos possíveis beneficiários, identificando aqueles que são potencialmente candidatos ao benefício (Brasil. 2005)

políticas sociais que o PBF irá alcançar os objetivos propostos. Porém, vale ressaltar que a referência à sociedade civil aqui apresentada é aquela cujo significado indica que “o seu cerne institucional compreende aquelas conexões não-governamentais e não-econômicas e as associações voluntárias que fixam as estruturas de comunicação da esfera pública no componente societário do mundo da vida” (Habermas, 1998: 26).

Pode-se afirmar, portanto, que há, nas ações próprias dos atores da sociedade civil, um conjunto de características, tais como, um novo tipo de orientação política, voltada para valores culturais, e, principalmente, a valorização do sujeito coletivo como componente fundamental no processo de reconstrução da democracia no país, “com ênfase nas práticas democráticas e participativas” (Viola, Mainwaring, 1987: 159) que diferenciariam estes movimentos daqueles que emergem do associativismo do “terceiro setor”, na década de 90. Estes últimos, devido o seu estreito vínculo com o modelo neoliberal e abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais, compõem com Estado uma relação de perversa confluência, atuando como,

prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas (Dagnino, 2004: 101).

Feitas estas observações, podemos retornar de forma mais circunstanciada às análises críticas sobre o PBF, naquilo que se refere à proposta de inclusão social dos beneficiários via ações complementares a serem implementadas em parceria com os atores da sociedade civil. Muitas críticas dirigidas ao PBF são rebatidas pelos próprios agentes governamentais, ao alegarem não houve, por parte do governo federal uma redução do papel da sociedade civil nas instâncias decisórias do programa. Houve sim um “redirecionamento” de suas funções, porém, sem interferir na importância de sua participação para o processo democrático.

O que se observa, no entanto, é que a distinção entre o sentido que o conceito de participação, direito e cidadania assumem nesse contexto é de fundamental importância para marcar as diferenças entre atuar em parceria com o governo, defendendo e fortalecendo uma política emancipatória e atuar como agente governamental, prestando serviço à uma lógica instrumental da política social.

No caso do PBF, o que se pode perceber é que, contrariando as promessas iniciais, o que sobressaiu, no que se refere à parceria com sociedade civil, foi a dimensão tecnocrática da política sobre a dimensão participativa. Nesse caso, a participação da sociedade civil ficou restrita, ou as tarefas burocráticas, ligadas ao registro e controle documental, ou, procurando incrementar o viés político do sentido de participação, caminhou na direção do oferecimento de “serviços sociais”, vinculado ao caráter gerencialista da profissionalização dessas ações, promovendo a despolitização do sentido de participação.

O distanciamento entre o sentido de participação e cidadania, construído ao longo dos anos com base nas experiências populares e as práticas políticas implementadas nas diretrizes do PBF, estão expressas, em linhas gerais, nas análises da pesquisa empírica desenvolvida no âmbito deste trabalho. A análise e discussão dos dados coletados em três municípios do entorno do Distrito Federal, a saber, Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás e Luziânia, demonstram que há um imenso fosso entre Estado e sociedade civil no que se refere à política implementada pelo PBF, que reduz o conceito de cidadania à transferência de renda e não se dedica à implantação e investimento em ações complementares que visem a promoção da cidadania no seu sentido mais amplo. É sobre esse tema que iremos nos debruçar agora, no âmbito do capítulo 4.

Partindo do referencial teórico sobre sociedade civil e participação popular, apresentado nos capítulos anteriores, o próximo capítulo irá analisar como o PBF atende as famílias nos municípios pesquisados e como as famílias percebem o benefício recebido. O foco, nesse caso, será dado à análise dos questionários respondidos pelos beneficiários, bem como a entrevista com os gestores municipais, sobre a participação da sociedade civil na gestão do Programa.

Capítulo 4 - A pesquisa empírica: o Programa Bolsa Família no entorno do Distrito Federal

"A cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É este acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos." (Hannah Arendt)

4.1 – O PBF nas cidades de Luziânia, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental

As análises teóricas desenvolvidas até aqui, acerca do processo de implementação do PBF pelo atual governo federal e os desdobramentos políticos, econômicos e sociais que cercam a política social, representam uma face importante do debate sobre pobreza e exclusão social no Brasil. A partir da análise dos estudos realizados sobre o tema em questão, pode-se perceber que o PBF provoca, a um só tempo, percepções e entendimentos distintos acerca do que vem a ser uma política social popularmente engajada e verdadeiramente comprometida com um projeto de transformação da sociedade.

Do ponto de vista teórico, o debate está concentrado na forma como o governo federal vem conduzindo a política social vigente, carregada pelo PBF, principalmente no que se refere à priorização da política de transferência de renda em detrimento das outras ações de caráter mais estruturantes. Não obstante, e para além do debate teórico, alguns dados estatísticos demonstram, conforme visto anteriormente, que a transferência de renda para as famílias mais necessitadas (focalização política), tem se revelado como um mecanismo determinante para a diminuição da pobreza no Brasil. Se, a bem da verdade, a política de transferência de renda do PBF contribuiu para a diminuição da pobreza em termos absolutos no Brasil, há um outro aspecto que tangencia este fenômeno e que precisa ser aprofundado, a saber, a manutenção desta situação após o encerramento do benefício.

O cerne deste debate está em perceber, no contexto das experiências de implantação do PBF nos vários municípios brasileiros, quais os aspectos relacionados ao programa que distinguem as experiências que deram certo, do ponto de vista não só da melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, mas, sobretudo, da inclusão social destes na estrutura social, daquelas que não provocaram mudanças estruturais na vida dos beneficiários. Embora a pesquisa não tenha se dedicado ao estudo mais aprofundado das experiências do PBF em outras cidades brasileiras, utilizou-se o argumento comparativo como recurso analítico, com base nos registros e estudos feitos por vários autores³⁸ sobre os modelos de gestão do PBF que deram certo, do ponto de vista da inclusão social, em vários municípios brasileiros.

A pesquisa aqui apresentada foi realizada em três municípios, pertencentes geograficamente e politicamente ao Estado de Goiás, mas que estão localizados na região do entorno do Distrito Federal, procurou-se identificar, em face da hipótese apresentada no escopo deste trabalho, a saber, que o PBF apresenta um viés assistencialista devido à incipiente participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais, em que medida o PBF conta com a parceria e o comprometimento das entidades da sociedade civil nestes municípios, para implementação de sua política social governamental. Não obstante, foi realizado um breve levantamento de dados, a partir de pesquisa documental, do perfil socioeconômico das três regiões pesquisadas. O registro das informações coletadas por meio de fontes secundárias, tais como relatórios, sites, notícias de jornais e, sobretudo, com base nos dados do IBGE de 2005 a 2008, retratam as principais características econômicas e sociais das regiões. A partir destes dados foi possível elaborar um quadro de análise sobre o índice de pobreza que incide nestas regiões, para, a partir daí, realizar o teste das hipóteses levantadas, acerca da relação entre Estado e sociedade civil, no contexto da gestão do PBF nestes municípios.

³⁸ Vários autores têm se dedicado a estudar o fenômeno do Bolsa Família em vários municípios e regiões do Brasil, identificando o impacto desta na transformação das realidades locais. Temas como a gestão descentralizada e análise das “boas práticas” (Oliveira, 2008), ou a participação incipiente dos beneficiários como principais agentes do programa (Herkenhoff e Oliveira, 2008), até a análise sobre a operacionalização do programa, identificando limites e possibilidades (Magalhães e outros, 2008), figuram como eixos norteadores das reflexões acerca do PBF como política social mais abrangente. Este debate traz implícita a preocupação com o modelo de gestão do PBF e a articulação deste com os demais programas sociais nos municípios. A partir dessas análises, foi possível traçar o paralelo entre a atuação da sociedade civil e o êxito do programa, nos três municípios pesquisados.

A fase inicial contou com a identificação e análise da atuação de entidades civis locais na gestão das políticas públicas. Esse é um aspecto relevante da pesquisa, pois o processo de fortalecimento da sociedade civil ocorrido no contexto da redemocratização da sociedade a partir da década de 80, conforme analisado no capítulo 2, se constituiu como fator determinante na consolidação do novo desenho institucional do Estado, com a participação dos atores sociais nos espaços da política oficial. Portanto, a identificação da existência ou não de instituições da sociedade civil organizada nesses municípios, foi uma medida essencial para o desenvolvimento das análises que se seguem.

4.2 – As regiões pesquisadas

As cidades de Luziânia, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental apresentam características importantes para a análise dos programas de transferência de renda e demais formas de combate à pobreza, presentes na política social do governo federal. São cidades localizadas no Estado de Goiás, na chamada microrregião do entorno do DF e estão entre as 20 maiores cidades do Estado, em termos populacionais³⁹. Segundo o sociólogo da Universidade Federal de Goiás (UFG), Pedro Célio Alves, “as cidades do entorno são eixos urbanos com dificuldade de controle institucional”. A proximidade com Brasília as caracteriza como cidades-dormitório, ou seja, cidades as quais a população local migra diariamente para as cidades próximas para trabalhar, retornando à noite para dormir. Desse modo, essas cidades acabam não desenvolvendo potencial produtivo capaz de manter a população ativa em suas regiões. Os recursos existentes (humanos, materiais, políticos), são dissipados, dificultando a construção de uma lógica produtiva, proveniente da ação consciente e ética das várias esferas da sociedade.

Numa visão geral sobre a “distribuição” da pobreza no Brasil, o estado de Goiás, onde os municípios selecionados estão localizados, se inclui naqueles em que o índice de pobreza pode ser considerado médio para baixo, se comparado aos índices de alguns outros Estados. De acordo com o levantamento feito com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (PNAD) de 2006, no Estado de Goiás, de um total de 1.349.344

³⁹ Luziânia é a 4ª no ranking, com 196.06; Valparaíso a 7ª, com 114.450 e Cidade Ocidental a 19ª com 48.589, segundo dados do PNAD 2006.

famílias registradas, 16,9% dessas famílias são pobres. Dessas, 10,67% recebem o benefício do PBF. Na escala nacional, Estado do Goiás está numa posição, pode se dizer, privilegiada, no ranking dos Estados mais pobres do país.

Estas cidades fazem parte de um complexo geográfico denominado RIDE (Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno). É uma região integrada de desenvolvimento econômico, criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 4 de maio de 2000. É constituída pelo Distrito Federal, pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no estado de Goiás, e de Unai e Buritis, no estado de Minas Gerais. Ocupa uma região de 55.434,99 quilômetros quadrados e sua população se aproxima dos 3,5 milhões de habitantes.

As cidades de Luziânia, Cidade Ocidental e Valparaíso de Goiás, objeto dessa pesquisa, integram a RIDE e estão localizadas numa região “de fronteira” entre Goiás e Distrito Federal, o que acaba criando uma certa situação de “desprezo” por parte das autoridades políticas em relação à efetivação de políticas locais. Isto é, percebe-se em certas ocasiões, que por se situar entre os dois Estados, muitas providências políticas a serem tomadas acabam sendo negligenciadas pelos governos, como se na verdade, não houvesse uma responsabilidade oficial pelas regiões.

As análises que seguem se referem à pesquisa realizada nas três cidades para a identificação do perfil socioeconômico dos moradores, bem como para levantamento de dados sobre participação política e sobre o PBF nas regiões. O quadro a seguir informa sobre a população estimada das cidades e a área territorial, a partir dos dados indicados pelo pesquisa do IBGE de 2007.

População e Área Territorial de Luziânia, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental

Município	População Estimada (nº de habitantes em 2005)	Área Territorial (km ²)
Luziânia	196.046	3.975,0
Cidade Ocidental	48.589	389,8
Valparaíso de Goiás	114.450	60,4

Fonte: IBGE, 2007.

Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE –



Fonte: Ride, 2005.

Em recente análise sobre o PBF no país, o sociólogo Simon Schwartzmann, com base no PNAD de 2006 elabora um quadro demonstrativo que revela a relação entre o total de famílias nos Estados e as famílias atendidas pelo PBF, fazendo uma proporção entre as famílias pobres em cada Estado e o total de famílias beneficiárias. Este quadro permite

analisar o alcance do PBF nos Estados brasileiros, identificando a proporção entre o percentual de pobres nos Estados em relação ao percentual de pobres que recebem o benefício. É interessante perceber, conforme mostra o quadro, que a concentração de beneficiários do PBF ocorre nos Estados que possuem, proporcionalmente o maior contingente de pobres no país.

Focalização do Programa Bolsa Família (PNAD)					
	Total de famílias no Estado	% famílias atendidas	% pobres no Estado	% dos pobres recebendo bolsa família	% das bolsas indo para famílias pobres
Alagoas	778,905	33.58%	47.8%	53.6%	76.2%
Maranhão	1,498,158	37.64%	47.2%	56.1%	70.3%
Piauí	792,322	35.65%	45.0%	59.2%	74.8%
Ceará	2,181,524	35.43%	40.5%	61.4%	70.3%
Pernambuco	2,348,415	27.22%	38.4%	50.3%	70.9%
Bahia	3,829,874	28.61%	37.0%	53.2%	68.7%
Paraíba	987,477	35.06%	35.7%	65.5%	66.6%
Rio Grande do Norte	832,283	28.35%	34.8%	54.2%	66.5%
Sergipe	569,134	21.68%	34.6%	43.8%	69.9%
Acre	162,345	22.95%	32.9%	44.9%	64.3%
Pará	1,756,760	21.28%	32.7%	38.0%	58.4%
Tocantins	362,421	21.68%	29.8%	41.2%	56.6%
Roraima	101,839	22.88%	28.7%	46.6%	58.4%
Amazonas	819,024	17.97%	28.1%	39.1%	61.0%
Rondonia	435,870	14.97%	26.7%	31.4%	56.0%
Amapá	143,730	5.74%	25.2%	11.2%	49.2%
Mato Grosso	838,609	11.07%	18.1%	26.9%	44.1%
Espírito Santo	1,055,841	13.68%	17.7%	40.0%	51.8%
Minas Gerais	5,742,529	16.02%	17.6%	48.8%	53.7%
Mato Grosso do Sul	690,555	9.12%	17.0%	23.9%	44.7%
Goiás	1,749,344	10.67%	16.9%	27.0%	42.7%
Paraná	3,177,265	9.42%	13.6%	35.4%	50.9%
Rio Grande do Sul	3,548,597	8.60%	12.2%	33.8%	47.8%
Distrito Federal	698,198	5.16%	12.1%	19.8%	46.3%
Rio de Janeiro	5,152,440	4.24%	11.0%	18.0%	46.5%
São Paulo	12,624,745	5.75%	9.1%	26.1%	41.2%
Santa Catarina	1,838,424	4.38%	6.2%	25.5%	36.0%
Brasil	54,716,628	14.9%	20.4%	44.1%	60.6%
Pobres: 25% mais pobres, renda familiar per capita de até 105 reais.					

Embora o quadro apresente dados referentes a todos os Estados do Brasil, são os dados referentes ao Estado do Goiás que nos interessa mais de perto. Todavia, a presença dos dados referentes aos outros Estados contribui para podermos ter uma visão mais geral da distribuição da pobreza pelo país e o alcance do PBF nas mais variadas regiões. No que se refere ao Estado de Goiás, especificamente, observa-se que a diferença entre o total de famílias pobres existentes e o de famílias atendidas, em termos percentuais, indica que o

Estado de Goiás possui uma boa abrangência de inserção do PBF, ou seja, do total de famílias pobres, apenas 6,23% não são atendidas pelo programa. Em comparação aos outros Estados do Brasil que se encontram no mesmo nível de pobreza, o Estado de Goiás possui uma boa participação do PBF como política de assistência social, principalmente se formos considerar a proporção de famílias pobres atendidas pelo programa nas regiões sul e sudeste. Segundo pode-se perceber pelo quadro, aqueles Estados que possuem menor proporção de famílias pobres tem também menor porcentagem de atendimento do PBF. Significa dizer que os pobres das regiões mais ricas do país são menos atendidos do que os pobres das regiões mais pobres (considerando, é claro, os indicadores utilizados para medição de pobreza do PNAD).

Embora o Estado de Goiás esteja incluído entre as regiões com um bom índice de participação no PBF, não significa que a população pobre desse Estado tenha atingido a condição de cidadãos ativos e autônomos e que possam se manter em condições dignas de sobrevivência e de capacidade de realização das suas necessidades básicas. Ou seja, o fato do programa beneficiar um determinado número de famílias e de contribuir para a redução do índice de pobreza absoluta em alguns estados brasileiros, como já foi demonstrado no capítulo anterior, não se constitui como um programa social com foco na transformação social. O aspecto que irá definir o caráter democrático do PBF é justamente a capacidade deste de articular a política de transferência de renda, cuja eficácia na redução da pobreza já foi amplamente divulgada, às ações complementares de inclusão social. Esta articulação irá depender, sobretudo, da existência de uma sociedade civil ativa e participativa, e uma esfera pública democrática, capaz de absorver e processar aos anseios e vontades que partem da população e transformá-las em demandas sociais a serem captadas pela esfera governamental e transformadas em políticas públicas sociais.

As análises a seguir se referem aos dados coletados na pesquisa realizada nos três municípios selecionados e demonstram que, embora o PBF atenda uma boa parcela das famílias pobres que estão cadastradas como beneficiárias, faltam ações políticas complementares à política de transferência de renda. Para compreendermos a realidade local em relação ao PBF, precisou-se realizar um levantamento dos aspectos relacionados ao perfil socioeconômico dos beneficiários, a fim de construirmos os argumentos que permitirão estudar as hipóteses apresentadas.

Dos três municípios pesquisados, Luziânia é o de maior extensão geográfica e de maior população, seguido de Valparaíso de Goiás e cidade Ocidental. Embora haja uma diferença populacional entre os três municípios,

Luziânia:

Luziânia, berço das demais cidades do entorno, é uma cidade histórica marcada por contrastes entre tradição e modernidade, localizada a 68 Km de Brasília.

Com cerca de 200.000 habitantes, destaca-se na pecuária (bovinocultura de corte e leite) e na agricultura. Nela, empreendimentos industriais de grande porte e agropecuária de primeiro mundo convivem com atividades artesanais e pequenos comerciantes - possui 865 estabelecimentos do comércio varejista e 166 estabelecimentos industriais (Secretaria de Planejamento/GO, 2005).

Com relação ao sistema de saúde da região, o município de Luziânia possui 40 estabelecimentos de saúde, sendo 31 do SUS; 114 leitos hospitalares, sendo 64 no serviço público e 51 na rede de saúde privada. Quanto ao setor industrial, Luziânia ainda não possui um pólo significativo, capaz de absorver a mão-de-obra. É composto de pequenas unidades industriais, voltado para o mercado local e regional. O setor terciário é o que desempenha um papel estratégico mais na economia regional. As atividades desenvolvidas pelo comércio local é o que aparece com maior força entre as atividades produtivas regionais.

Em Luziânia, encontra-se a usina de Corumbá IV com capacidade para 3,7 bilhões de metros cúbicos de água, em uma extensão de aproximadamente 200 km, o suficiente para atender a cerca de 40 milhões de pessoas por quase 100 anos. Esta usina solucionou o problema do abastecimento de energia elétrica e água do DF e Entorno, contribuindo para o desenvolvimento sócio-econômico e turístico regional.

Índice de Desenvolvimento Humano em Luziânia

No período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Luziânia cresceu 11,50%, passando de 0,678 em 1991 para 0,756 em 2000. A dimensão

que mais contribuiu para este crescimento foi a Educação, com 49,1%, seguida pela Longevidade, com 38,4% e pela Renda, com 12,5%. Neste período, o hiato de desenvolvimento humano (a distância entre o IDH do município e o limite máximo do IDH, ou seja, 1 - IDH) foi reduzido em 24,2%. Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Luziânia foi de 0,756. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8). Em relação aos outros municípios do Estado, Luziânia apresenta uma situação boa: ocupa a 63ª posição, em melhores condições do que 179 municípios pesquisados.

Valparaíso de Goiás:

Com 114.450 habitantes (IBGE 2007) e uma pequena extensão territorial (60,4km²), devido à sua proximidade de Brasília, Valparaíso de Goiás apresenta-se como cidade dormitório, acolhendo parte dos trabalhadores da Capital Federal.

A atual cidade de Valparaíso de Goiás, está localizada na região do entorno do Distrito Federal, a cerca de 30 km de Brasília e 120 km da capital Goiânia.

Valparaíso de Goiás faz margem ao porto seco do Distrito Federal, local de grande densidade industrial que tem o objetivo de atrair grandes empresas na execução de operações de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiras de mercadorias e bagagens. Estudo realizado pelo SENAI Goiás demonstrou que o município possui um agrupamento industrial composto por mais de 100 empresas do segmento de móveis. Para incrementar este setor, está em desenvolvimento cursos específicos de marcenaria e de desenho de imóveis, além de palestras voltadas para o meio ambiente e segurança do trabalho.

Índice de Desenvolvimento Humano em Valparaíso de Goiás

No período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Valparaíso de Goiás cresceu 7,58%, passando de 0,739 em 1991 para 0,795 em 2000. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Longevidade, com 47,3%,

seguida pela Educação, com 38,5% e pela Renda, com 14,2%. Neste período, o hiato de desenvolvimento humano (a distância entre o IDH do município e o limite máximo do IDH, ou seja, 1 - IDH) foi reduzido em 21,5%. Em relação aos outros municípios do Estado, Valparaíso de Goiás apresenta uma situação boa: ocupa a 12ª posição, ficando a frente de 230 municípios (95,5%) estão em situação pior em relação ao IDH.

Pela proximidade com Brasília, a cidade de Valparaíso de Goiás ainda existe como extensão da capital federal, dependendo diretamente da oferta de trabalho existente ali. A principal atividade produtiva da cidade está situada no setor informal, que representa cerca de 40% da base de trabalhadores, estando a grande maioria ocupada na construção civil.

A cidade parece se dividir em dois mundos distintos, divididos pela BR. De um lado a parte mais desenvolvida da cidade, com comércio ativo, Shopping, supermercado, escolas. As ruas são quase todas asfaltadas e as casas e apartamentos possuem um padrão equivalentes às habitações de classe média.

Do outro lado da BR as ruas não têm asfalto, quase não há saneamento público, não há um comércio ativo e organizado, nem calçadas e passeios públicos e nenhuma área verde de convivência, como parques e praças. A BR parece dividir duas cidades distintas, uma com nível de extrema pobreza e altos índices de criminalidade e outra, que se mantém mais preservada, com características menos evidentes da extrema pobreza que assola esta região.

Cidade Ocidental:

Com 48.589 habitantes, a Cidade Ocidental também funciona como cidade dormitório, porém com vocação sócio-econômica agropecuária, destacando-se na avicultura e na produção de milho e soja. Quanto à Infra-estrutura, a Cidade Ocidental tem, em todo o centro da cidade coleta de esgoto. Cidade Ocidental foi um dos primeiros municípios goianos a oferecer este tipo de serviço aos cidadãos e situa-se entre os quatro que oferecem esse serviço no Estado. O município de Cidade Ocidental tem 16 estabelecimentos de saúde, todos conveniados com o SUS, com um total de 40 leitos para internação.

Índice de Desenvolvimento Humano em Cidade Ocidental

No período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Cidade Ocidental cresceu 5,16%, passando de 0,756 em 1991 para 0,795 em 2000. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Longevidade, com 41,5%, seguida pela Educação, com 37,3% e pela Renda, com 21,2%. Neste período, o hiato de desenvolvimento humano (a distância entre o IDH do município e o limite máximo do IDH, ou seja, 1 - IDH) foi reduzido em 16,0%. Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Cidade Ocidental foi de 0,795. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8) Em relação aos outros municípios do Brasil, Cidade Ocidental apresenta uma situação regular, ocupa a 662ª posição, ficando, portanto, à frente de 4845 municípios (88,0%).

Em relação aos outros municípios do Estado, Cidade Ocidental encontra-se na 12ª posição, estando à frente de 230 municípios.

4.3 – A pesquisa empírica: análise e discussão dos dados coletados

A pobreza nas três cidades pesquisadas é um problema que possui aspectos bastante comuns entre si em relação à maioria das cidades do Brasil. O perfil socioeconômico da população pobre revelado pelos indicadores sociais em pesquisas recentes demonstra que, a despeito das características específicas de cada região existente aqui no Brasil, o retrato da pobreza nas cidades brasileiras, sobretudo aquelas localizadas no interior do país, é bastante peculiar. Ela ainda traz bem marcado o signo da dependência, da submissão e do não reconhecimento da cidadania como condição para a democracia e para a qualidade da política. Neste sentido, a questão da participação cidadã e a abordagem sobre direitos de cidadania são elementos fundantes da construção de uma nova lógica para a construção da democracia no contexto das sociedades modernas.

A partir dos pressupostos teóricos apresentados no escopo do trabalho, é possível estabelecer as bases desta investigação empírica, apontando como foco privilegiado de

análise, o grau de conscientização dos beneficiários do PBF em relação ao seu papel na sociedade como mandatários das políticas sociais. Portanto, as análises que seguem se dedicaram mais à perceber qual a visão dos beneficiários do PBF em relação à sua condição de cidadão na sociedade, do que investigar o impacto social e econômico da transferência de renda na vida destes. Embora a investigação sobre as mudanças no padrão de vida da população pobre esteja visivelmente presente neste trabalho (até porque não há como desvincular esse fenômeno das perspectivas de análise que se pretende focar), o aspecto principal da pesquisa refere-se ao grau de politização dos beneficiários, no que tange ao conhecimento sobre o papel do Estado e a contribuição da sociedade civil na construção de um novo paradigma da política social no Brasil.

Desse modo, a pesquisa realizada contou com um total de 119 questionários aplicados nos três municípios. Os questionários foram aplicados somente moradores que são beneficiários do PBF e a escolha dos entrevistados, bem como da quantidade de questionários aplicados em cada uma das cidades, foi feita de maneira aleatória, considerando-se apenas a proporção entre o número de habitantes e a quantidade de questionários aplicados. O objetivo dos questionários foi, além de conhecer o perfil socioeconômico dos beneficiários, coletar algumas informações referentes à existência de programas sociais nestes municípios, à atuação de entidades da sociedade civil na gestão das políticas sociais e a participação destes moradores nos programas. A partir destes dados foi possível traçar um diagnóstico sobre o grau de conhecimento e de envolvimento dos beneficiários nas questões referentes aos direitos de cidadania e a conscientização destes em relação a importância de se investir em políticas sociais estruturantes, para além da política de transferência de renda.

Com base nestes dados preliminares, buscou-se então conhecer os aspectos que norteiam o PBF, a partir da visão dos agentes governamentais encarregados da coordenação do programa anos municípios, a saber, os gestores técnicos. São os gestores técnicos, portanto, os principais encarregados de desenvolver, incentivar, implementar e avaliar as ações do PBF, diagnosticando as falhas e propondo mudanças de rumo. A parte qualitativa da pesquisa, portanto, foi dedicada às entrevistas feitas com os gestores técnicos de cada uma das cidades pesquisadas, bem como com os 20 beneficiários selecionados a partir da análise inicial dos questionários. As análises das entrevistas, que serão

apresentadas mais adiante, permitiram desenvolver os argumentos centrais para a discussão das hipóteses apresentadas.

A primeira parte do questionário procura identificar as características principais que compõem as exigências do governo federal para o recebimento do benefício. São as chamadas condicionalidades, que estão vinculadas às áreas da saúde e educação. Portanto, nesta primeira parte, os itens perguntados estão diretamente relacionados à composição familiar, a fim de identificar o número de crianças e adolescentes que estão matriculados nas escolas.

Total de famílias beneficiadas pelo PBF

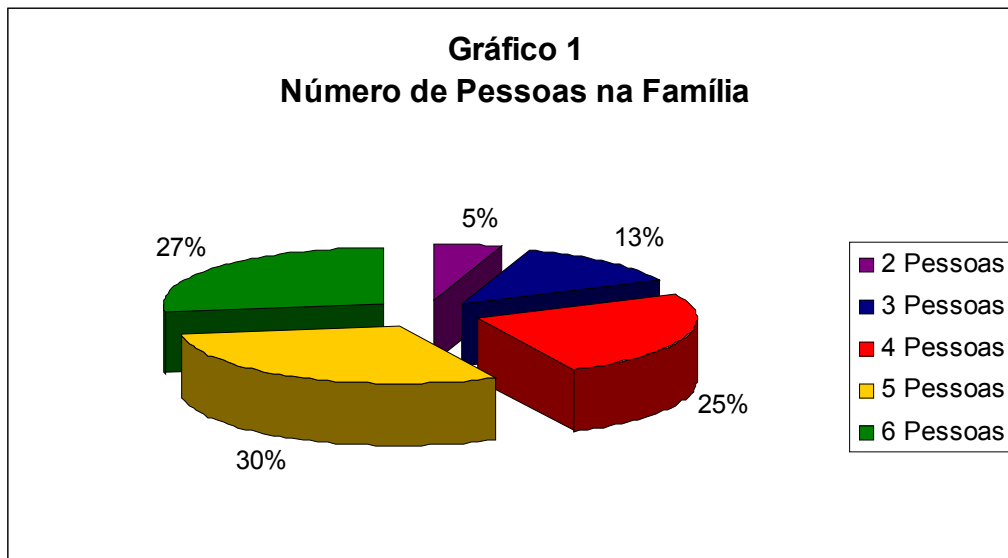
Luziânia - 10.917 – 09/2009

Vaparaiso de Goiás – 5.106 – 09/2009

Cidade Ocidental - 2.924 – em 09/2009

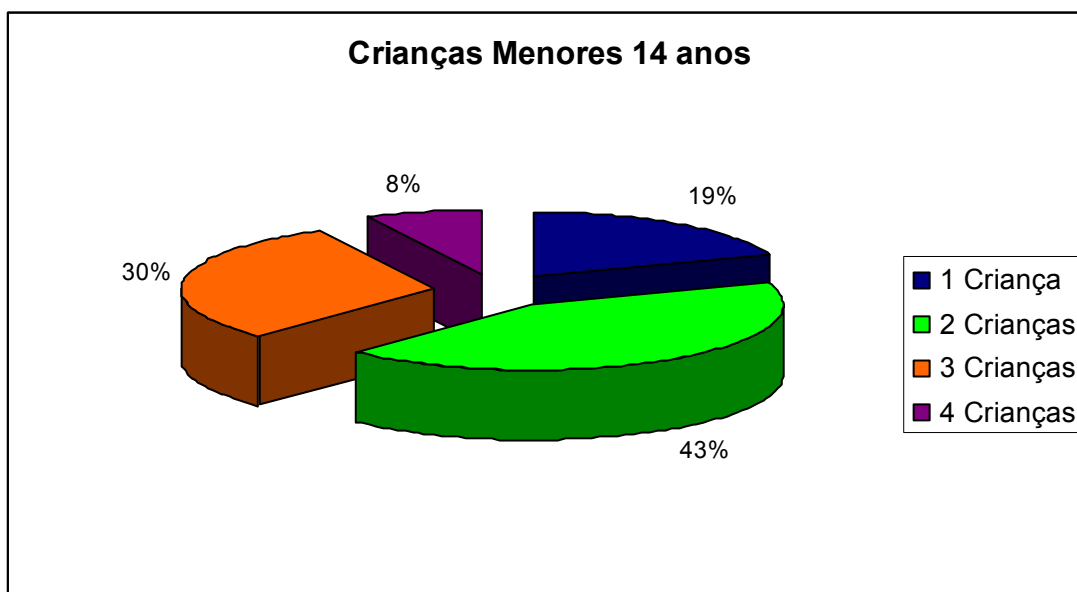
Os gráfico a seguir demonstram como é a composição familiar dos beneficiários do PBF nestas cidades, em relação ao componente da educação. Este primeiro dado buscou identificar o número médio de pessoas que constitui as famílias beneficiárias e também a proporção do número de crianças por família. O dado referente ao número de crianças é importante para o desenvolvimento da análise referente à situação escolar, no que diz respeito à matrícula e frequência na escola das crianças. Ou seja, é um dado que permite refletir sobre a questão das condicionalidades do PBF, sua efetividade.

Gráfico 1



Conforme mostra o gráfico 1, a população beneficiária do PBF apresenta como característica, famílias numerosas e na sua maioria com mais de 04 (quatro) pessoas, sendo que predomina as famílias com 05 (cinco) ou mais pessoas.

Gráfico 2

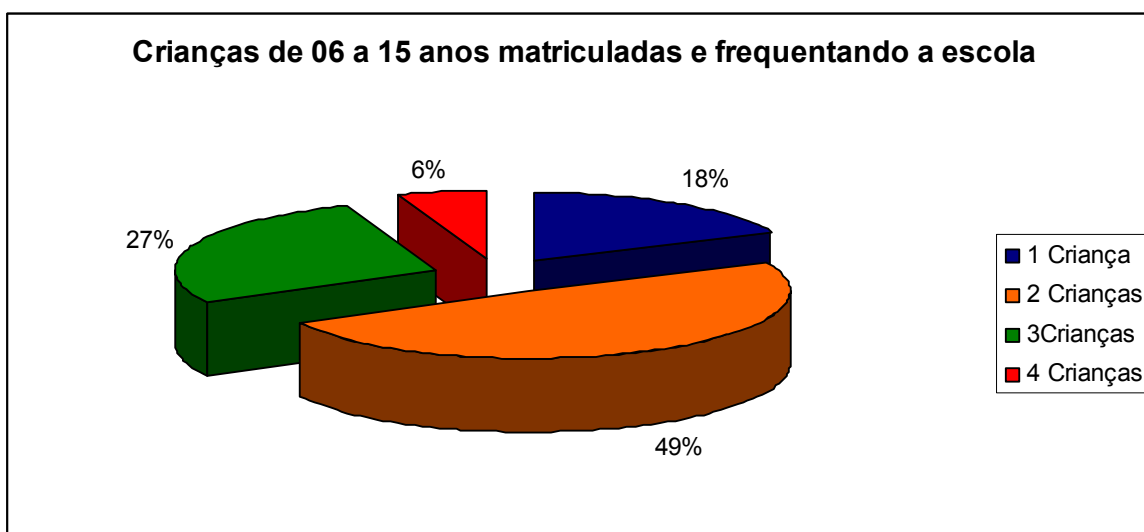


No que se refere ao número de crianças, pode-se perceber pelo gráfico 2 que a predominância é de famílias com até 02 (dois) filhos menores de 14 anos, sendo que a quantidade de famílias com pelo menos 03 (três) filhos menores de 14 anos é bastante significativa. Esse dado é importante, pois é um dos itens do PBF que irá determinar o valor em dinheiro a ser pago a cada família. Como o pagamento do benefício se limita a até três crianças por família, aquelas que estiverem fora desta condição, certamente são aquelas que se encontram em maior situação de vulnerabilidade social.

Cabe aqui, portanto, voltar à referência da crítica apontada por Zimmermann (2006), já citada no capítulo 3 desta tese, sobre a incapacidade do PBF de abranger a universalidade dos direitos de todo cidadão que, sob a ótica dos direitos humanos, teriam necessariamente que ser atendidos incondicionalmente nas suas necessidades. Mesmo que pela amostragem, o número de famílias com número maior de crianças do que o delimitado pelo PBF, seja pequeno, não há como considerar que esse seja apenas um número. Ou seja, são justamente as famílias mais vulneráveis e expostas aos problemas decorrentes da falta de recurso para suprir as necessidades básicas.

O gráfico a seguir se refere, mais diretamente, aos aspectos relacionados à condicionalidade da educação para o recebimento do benefício. O gráfico demonstra o número de crianças matriculadas nas escolas, menores de 14 (quatorze) anos.

Gráfico 3



De um modo geral não há, nestas cidades, problemas referentes a crianças fora da escola. Pelo que se pode perceber, as famílias têm cumprindo corretamente a condição do PBF de manter as crianças menores de 14 anos matriculadas e freqüentando a escola. Este dado nos remete às recentes análises de Schwartzmann (2009), quando o autor questiona alguns pressupostos que marcam o PBF, que, segundo ele, apesar de estarem presentes como eixo norteador do programa, nem sempre estão devidamente esclarecidos. Um desses pressupostos é de “que os problemas de acesso à educação, assim como de saúde, são, sobretudo, de demanda, e não de oferta de serviços⁴⁰”. O equívoco desse pressuposto, segundo o autor, está em não levar em consideração o fato de que a maioria da população valoriza e muito a educação e que vem aumentando a cada ano a permanência das pessoas na escola, independente dos subsídios provenientes do PBF. Os problemas da educação estariam então relacionados á oferta dos serviços que são de má qualidade.

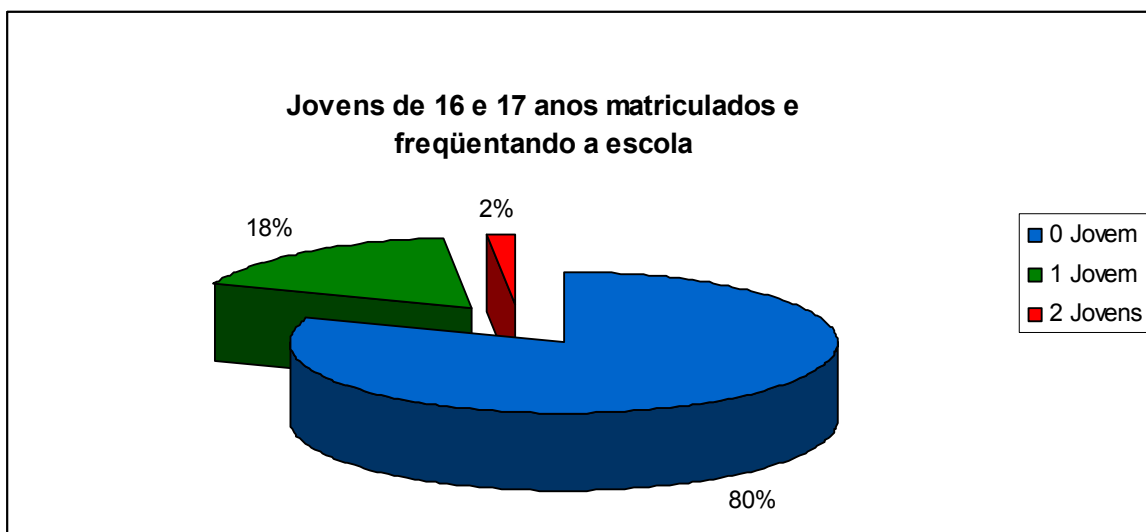
De fato, nas entrevistas realizadas com alguns moradores selecionados após a aplicação dos questionários, a maioria deles afirmou que o fato dos filhos estarem na escola não tem relação direta com o recebimento do benefício, pois, segundo disseram, os filhos já estavam matriculados antes de se tornarem beneficiários do programa e que, mesmo que não estivessem em condição de beneficiários, continuariam matriculados. Mas concordaram que o controle da assiduidade ficou mais rigoroso em função da condicionalidade imposta, o que, em última instância, acabou refletindo na diminuição da repetência e evasão escolar.

Porém, no que se refere ao impacto do programa na educação, o problema da evasão escolar é maior, segundo o autor, entre jovens de 14 e 15 anos. É nessa faixa etária que ocorre o maior índice de abandono dos estudos, justamente porque nesta idade as crianças já passaram da idade de recebimento do benefício. Recentemente o governo federal ampliou o benefício para famílias que possuem jovens entre 16 e 17 anos matriculados e estudando, a fim de minimizar este problema, porém, pelo que se pode perceber no gráfico 4, o efeito dessa mudança ainda não foi significativa.

⁴⁰ Segundo Schwartzmann, “se imagina, que as crianças deixam de ir à escola porque precisam trabalhar para ajudar na renda da família. Como o dinheiro que podem conseguir trabalhando não é muito, um pequeno subsídio seria suficiente para mudar o estímulo, fazendo com que enviar a criança à escola seja mais rentável para a família do que fazer com que ela trabalhe. Isto aumentaria a demanda por educação, fazendo com que o sistema escolar, de alguma forma, respondesse melhorando a quantidade e a qualidade de sua oferta de serviços; e o mesmo valeria para o sistema de saúde” (2009: 04).

O gráfico 4 demonstra que, embora muitas famílias possuam na sua composição, jovens nesta faixa etária, é pequeno o número de jovens matriculados e frequentes nas escolas.

Gráfico 4



Conforme mostra o gráfico, o número de jovens entre 16 e 17 anos matriculados é bem pequeno. Embora as famílias, na sua grande maioria, sejam compostas também por jovens nesta faixa etária, conforme dados coletados nas entrevistas individuais com os beneficiários selecionados para a etapa qualitativa da pesquisa, apenas um pequeno número destes estão frequentando a escola. Do total das 119 famílias pesquisadas, 80% responderam que, embora a família seja composta por jovens entre 16 e 17 anos, estes não frequentam a escola. Desse modo, do total de famílias pesquisadas, apenas 20% disseram ter filhos na faixa etária entre 16 e 17 anos estudando. Esse dado demonstra que o problema da evasão escolar e da baixa formação sociocultural nestas regiões está relacionada com o baixo nível de escolaridade da população..

Retomando as análises de Schwartzmann a este respeito, pode-se dizer que a ampliação do benefício do PBF a jovens até 17 anos não provocou mudanças significativas neste aspecto porque muitas famílias que possuem jovens nesta faixa etária continuam sem

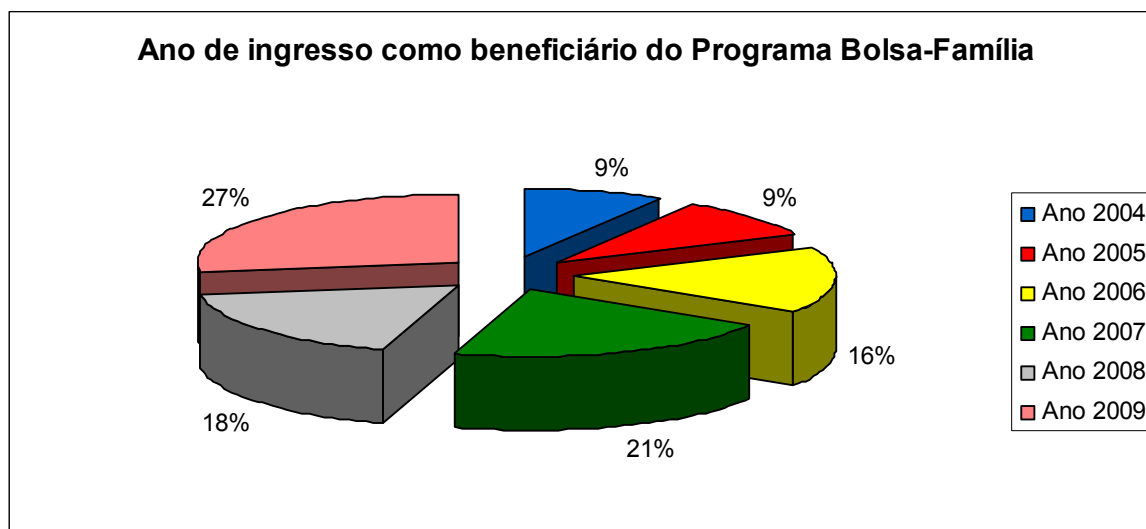
direito ao benefício, pois já recebem o valor máximo da contribuição do programa. Desse modo, a opção destes jovens acaba sendo pelo trabalho que, na maioria das vezes não permite a conciliação com o estudo, reforçando o ciclo de pobreza e exclusão, num processo de reprodução da desigualdade social, passado de geração para geração.

Um outro dado observado na análise das entrevistas refere-se à participação do número de pessoas da família que participam da renda mensal. Na maioria das famílias entrevistadas, o sustento é garantido com a renda proveniente de trabalhos informais. No caso dos homens, normalmente são trabalhos esporádicos, os chamados “bicos”, que ocorrem principalmente na área da construção civil. Mas há também uma grande incidência de trabalhadores informais prestando “serviços gerais” como eletricitistas, bombeiros hidráulicos, pintores, etc.

Quando se refere às mulheres, a situação é um pouco menos excludente, mesmo em se tratando de empregos informais. O campo de trabalho ocupado pelas mulheres é mais bem definido, ainda que esteja também na esfera da informalidade. Na grande maioria dos casos referentes ao sustento da família, são as mulheres que participam mais direta e ativamente da renda, pois possuem um maior grau de empregabilidade, embora esta empregabilidade na maioria das vezes exista como subemprego, normalmente no campo dos serviços domésticos. O Brasil é um país no qual o trabalho doméstico é reconhecidamente uma atividade que ainda absorve boa parte da mão de obra das mulheres pertencentes às classes mais pobres. Essa cultura do trabalho doméstico é que tem garantido a empregabilidade das mulheres pobres e fazem delas as responsáveis pelo sustento da família.

Com base nestes dados preliminares, sobre a composição das famílias beneficiárias do PBF, principalmente no que se refere ao número de crianças e jovens matriculados e freqüentando a escola, buscou-se investigar o processo de ingresso dessas famílias no PBF. Neste caso, o interesse da pesquisa esteve voltado para a análise do ingresso dos beneficiários no PBF, desde a sua implantação, em 2004, até o último cadastramento e seleção, em 2009. O interesse se refere não só ao quantitativo de ingressantes mas também em relação à forma como se deu o processo, desde o contato inicial até as expectativas que norteiam tal participação. O gráfico 5 mostra, entre as famílias entrevistadas, a distribuição, por ano, do número de famílias ingressantes nestes 05 (cinco) anos de PBF.

GRÁFICO 5



Conforme se observa no gráfico 5, não há, por assim dizer, uma regularidade no ingresso das famílias ao programa de 2004 a 2009. Ou seja, mesmo que em média se observe um aumento gradativo de beneficiários ingressantes no programa, de 2007 para 2008 se registrou uma redução do número de ingressantes. Porém, em média, se observa uma tendência de crescimento do ingresso dos beneficiários a cada ano, o que acaba por justificar o investimento do governo federal na política social de transferência de renda, ampliando o alcance do benefício para um número expressivo de famílias em todo o Brasil.

Estes dados, portanto, conferem com os dados oficiais do PBF, divulgado pelo governo federal. Segundo estes últimos, há um aumento gradativo e visível no ingresso de famílias ao programa em todas as cidades, decorrente do investimento público na política de transferência de renda, desde a sua implantação, atingindo no ano de 2009 mais de 12 milhões de famílias.

Uma das hipóteses levantadas para o aumento do índice de adesão pode ser justificada em relação ao maior nível de informação da população, em relação aos procedimentos, critérios e condicionalidades para aderir ao programa. Nesse caso, o aperfeiçoamento dos canais de informação via Governo Federal, bem com o aprimoramento dos itens relativos ao mapeamento das famílias, divulgação dos critérios,

orientação aos beneficiários e, principalmente, dos itens relativos aos mecanismos de controle são aspectos relevantes a serem considerados.

Uma segunda hipótese a ser considerada refere-se essencialmente aos aspectos relacionados ao aumento da pobreza, da degradação da vida social e exclusão social crescente nestas cidades, que levaram um maior número de pessoas a aderirem ao Programa. Nesse caso, a análise aponta para o fato de que o PBF, embora tenha proporcionado uma certa melhora na qualidade de vida dos beneficiários, através do alívio da miséria e da extrema pobreza e, em alguns casos, permitir o acesso aos sistema de direitos básicos como saúde e educação, não conseguiu, ainda, atingir o objetivo maior, que é o da inclusão social destes, no contexto mais amplo da vida.

A partir desse item de investigação, incluo também as análises das entrevistas feitas com os gestores técnicos dos programas nos municípios. As análises das entrevistas com os gestores, na medida em que, a partir delas é possível traçar um quadro comparativo entre a percepção e expectativa dos agentes governamentais em relação ao programa e a forma como este é assimilado pelos beneficiários.

Num primeiro momento a idéia que se tem é que a visão dos gestores traz a expectativa do governo federal de transformar o PBF num mecanismo impulsionador para a construção da cidadania ativa, a partir da eliminação da pobreza no país. Pelo lado dos beneficiários, o PBF muitas vezes é visto simplesmente como uma ajuda do governo em dinheiro para que eles possam comprar comida. No entanto, algumas pesquisas sobre o Bolsa-Família no Brasil revelam que muitas vezes a visão malthusiana de programa, de que o benefício provocaria a acomodação dos pobres, (conforme citado anteriormente), partem dos próprios gestores, como por exemplo, é observado por Santos, Pereira e outros (2008), em recente artigo intitulado “Desafios na gestão do Programa Bolsa Família em municípios de baixo IDH”: Nesta pesquisa o autor realiza uma análise da participação dos gestores locais do programa em relação á política de transferência de renda e conclui que “a postura de alguns gestores locais é claramente contrária ao programa, adotando uma atitude assistencialista, temendo que o PBF induza famílias à acomodação. Isto sugere a necessidade de maior atenção à capacitação dos gestores, para que possam compreender a estratégia de transferência de renda com um direito do Cidadão”.

Nesta etapa da pesquisa, as entrevistas com os gestores técnicos do Programa nos três municípios forneceram importantes dados sobre a visão que os agentes governamentais, aqueles diretamente vinculados à gestão do PBF, têm acerca do caráter político do programa, bem como da concepção de participação popular na gestão de políticas públicas. A coordenação do programa nos municípios fica sob a responsabilidade de um gestor que, nomeado pelo prefeito, assume a função de administrar os recursos financeiros que são disponibilizados para os beneficiários do programa. Segundo o site do MDS, são atribuições do Gestor Municipal:

- Assumir a interlocução entre a prefeitura, o MDS e o estado para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único. Por isso, o Gestor deve ter poder de decisão, de mobilização de outras instituições e de articulação entre as áreas envolvidas na operação do Programa;
- Coordenar a relação entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família e a verificação das condicionalidades;
- Coordenar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal para o Programa Bolsa Família nos municípios. Esses recursos estão sendo transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos de assistência municipal. Assim, o Gestor Municipal do Bolsa Família será o responsável pela aplicação dos recursos financeiros do Programa - poderá decidir se o recurso será investido na contratação de pessoal, na capacitação da equipe, na compra de materiais que ajudem no trabalho de manutenção dos dados dos beneficiários locais, dentre outros;
- Assumir a interlocução, em nome do município, com os membros da Instância de Controle Social do município, garantindo a eles o acompanhamento e a fiscalização das ações do Programa na comunidade;
- Coordenar a interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados ao próprio governo municipal, do estado e do Governo Federal e, ainda, com entidades não governamentais, com o objetivo de facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do Bolsa Família.

(Fonte: MDS 2009 – site)

Nos três municípios pesquisados, os gestores técnicos, nomeados pelo governo, são os próprios secretários municipais de assistência social. As entrevistas com os gestores técnicos apresentam informações semelhantes aquelas que foram observadas por outros autores sobre esse tema - e que estão citadas anteriormente – a saber, que embora entendam a importância da transferência de renda para minimizar o impacto da pobreza no

local, não vislumbram possibilidade de transformação efetiva na vida dos beneficiários. A visão geral dos PBF, sob a ótica dos gestores municipais, é de que os beneficiários do Programa, ao receberem o dinheiro, tendem a se acomodar e passam a organizar as suas vidas, administrando o pouco recurso que recebem. Tal visão, embora seja bastante recorrente entre a população que, de uma forma geral é contrária a essa política social, se torna emblemática do distanciamento entre o propósito de transformação social que o projeto anuncia. Com efeito, os gestores técnicos deveriam ser os principais encarregados de disseminarem a concepção política do Programa em termos de inovação e mudança na forma tradicional-assistencialista que caracterizam as políticas sociais ao longo dos anos, no entanto, acabam por reforçar essa visão, desacreditando no potencial transformador e inovador do PBF.

O fato da escolha dos gestores técnicos ser feita pelos prefeitos dos municípios justifica, de uma certa maneira, o pouco engajamento destes agentes governamentais às concepções políticas que estão delineadas na origem do projeto. Muitas vezes as divergências políticas, na maioria das vezes inconciliáveis, faz com que a gestão do programa tome rumos distintos daqueles que estavam previstos. No caso específico dos municípios pesquisados, as divergências partidárias entre o governo federal e o governo local parecem ter sido fator determinante para que a condução das políticas sociais nestes locais tenha se distanciado das propostas iniciais do Programa. A falta de investimento em programas complementares por um lado, e a ausência de uma sociedade civil organizada e ativa, por outro, fazem com que estes municípios se enquadrem na categoria daqueles que possuem gestores técnicos burocráticos, que cumprem o papel de administrar e distribuir os recursos, sem, contudo, desenvolver ações que visem a transformação e inclusão social da população local.

Com base na visão dos gestores do programa sobre o PBF em cada um dos municípios pesquisados, foi possível tecer algumas considerações acerca da opinião dos beneficiários quanto a presença de entidades da sociedade civil na região. Procurou-se saber, por meio do questionário, se há alguma entidade da sociedade civil local que realiza trabalhos comunitários ou que atue como mediador social, absorvendo e processando as demandas que partem da população local, traduzindo estas em políticas públicas sociais. Estes dados estão expressos no gráfico 6.

Gráfico 6



Segundo a análise dos questionários, mais de 80% dos beneficiários não têm conhecimento da existência de qualquer organização da sociedade civil atuando como mediadores sociais. Desconhecem também a existência de qualquer trabalho social na região que esteja voltado para a qualificação profissional ou para o desenvolvimento social com base na construção da cidadania. Aqui estariam incluídas as atividades voltadas para a mobilização da população na conscientização e luta por direitos sociais. Tais atividades incluem desde a educação de jovens e adultos, na medida em que a alfabetização implica o primeiro passo para a tomada de consciência e resgate da cidadania, até a mobilização dos atores para a participação na formulação de políticas públicas, condição importante e emblemática da formação da consciência política e cidadã da população.

Somente 13% dos entrevistados disseram saber da existência de alguma entidade civil no local. Estes, na sua maioria, citaram a presença da associação de moradores na região, porém, de uma maneira geral, não souberam dizer quais atividades são desenvolvidas por essa entidade e nem se seriam, estas atividades, voltadas para a promoção do desenvolvimento social do local.

Os dados presentes no gráfico 6 mostram qual o papel das organizações de sociedade civil na vida dos moradores.

Conforme se pode perceber pelo gráfico 6, menos de 15% dos entrevistados disseram ter conhecimento sobre a atuação de alguma organização da sociedade civil na região. Aqueles que disseram ter conhecimento sobre alguma atividade de caráter “social” na região, se referiram á atividades esportivas desenvolvidas por grupos locais. Em Valparaíso de Goiás, dois moradores ainda citaram o Grupo Vicentinos, que é uma ordem religiosa que, embora realizem atividades de lazer e cultura com as crianças e jovens locais, foram lembrados mais pela distribuição de cestas básicas que ele realiza. O que esses dados demonstram é que não há uma compreensão real acerca do papel da sociedade civil como catalisadora das demandas da população ou mesmo como mediadora entre comunidade e esfera política. A noção de sociedade civil aqui presente é aquela que procura vincular os conceitos de solidariedade e cidadania (tão caros à teoria crítica da sociedade), ao de filantropia e mera participação na sociedade, respectivamente (Arantes, 2000).

Uma breve referência a esta afirmação pode ser verificada nas análises de Alberto J. Olvera Rivera (1998), nas quais observa que as conceitualizações alternativas ou paralelas ao fenômeno social que caracteriza o ressurgimento teórico da sociedade civil são insuficientes para entender o significado mais amplo que constitui a natureza teórica da sociedade civil. No que se refere à dimensão da vida prática, então, estas diferenças são ainda maiores, podendo mesmo se revelar incompatíveis entre si. No caso específico da pesquisa em tela, por exemplo, observa-se que todo o aparato teórico-conceitual que permeia o debate sobre sociedade civil no Brasil acaba se resumindo num recurso apenas retórico, na medida em que, nas regiões pesquisadas, o sentido de participação e solidariedade não conseguiu avançar sobre a ideologia dominante que cerca o discurso da cidadania, a saber, o do direito como favor do Estado e não como justiça social.

Estes dados, no entanto, são de crucial importância para entender qual a importância da política social do governo federal na transformação da realidade social dessas regiões. O PBF possui uma capilaridade regional, que o permite alcançar os moradores desde os locais mais populosos, como as periferias precariamente urbanizadas e que sofrem mais diretamente as contradições dos grandes centros urbanos, até as regiões mais distantes, onde estão as populações rurais e que vivem ainda mais à margem do

sistema de direitos sociais. Dentro desta perspectiva, o PBF seria o principal condutor das políticas emancipatórias destas regiões, exercendo o papel tanto de caráter assistencial, por meio da transferência de renda, quanto de politização da sociedade, pela via da conscientização da população da sua condição de cidadão. Neste segundo caso, a parceria com a sociedade civil no oferecimento de alternativas para superação do quadro de pobreza e exclusão social, via ações complementares seria fator determinante para a realização do projeto de sociedade que se quer construir.

Voltando às análises do gráfico 6, o fato da maioria dos entrevistados desconhecerem a existência de organizações da sociedade civil na região, ou ainda, de não distinguirem o papel político dos atores da sociedade civil daqueles exercem a função apenas filantrópica como agentes sociais, revela a pouca efetividade do PBF em realizar a sua missão. Na medida em que se compreende o sentido da sociedade civil como um conjunto de práticas solidárias que além de defenderem interesses diversos, se pautam pela construção de identidades coletivas e pela capacidade de exercer influência sobre o sistema político (Olvera, 1998), a ausência de uma sociedade civil atuante e participativa no contexto observado na pesquisa, implica num entrave à efetivação das propostas emancipatórias do PBF.

A ausência de grupos organizados da sociedade civil no local impediria que o Estado buscasse implementar sua proposta de parceria com estes atores, o que justificaria a política social do PBF focada na transferência de renda, ignorando o objetivo de inclusão social via ações complementares emancipatórias. O que estes dados não nos permite afirmar, no entanto, é se o fato do PBF não estabelecer parceria com nenhuma organização da sociedade civil para a promoção de ações complementares que visem a inclusão social das famílias beneficiárias nestas regiões se dá pelo fato de não haver uma rede social sólida e atuante, capaz de dar sustentação e influenciar as políticas sociais do governo. Não há com negar o fato de que, em regiões onde não há uma sociedade civil organizada, a pobreza assume uma dimensão ainda mais perversa, pois além de se manifestar na sua forma mais evidentes e comuns, que é a carência material ou a incapacidade de suprir as necessidades básicas, ela se manifesta ainda na expressão da sua politicidade. Ou seja, no não reconhecimento da sua condição desigual na sociedade e na incapacidade de se entender como um sujeito de direitos.

No entanto, e por outro lado, não se pode afirmar que a falta de articulação entre sociedade civil e Estado no contexto do PBF (não nesse caso específico, mas de uma maneira geral) seja decorrente da debilidade das redes sociais no Brasil. Conforme se pode perceber pelas informações diárias sobre os investimentos e parcerias do governo federal para a implementação de programas complementares ao PBF⁴¹, o papel da sociedade civil neste contexto, aparece vinculado não à idéia de grupos sociais autônomos e com identidade própria, distinta da lógica do mercado e do Estado. Ao contrário, aparece vinculada ao sentido restrito de “terceiro setor” (conforme visto no capítulo 2), como prestadora de serviços ao Estado, aderindo à lógica da mercantilização do social, contribuindo, assim, para a despolitização das práticas coletivas.

No contexto destas análises, o quadro a seguir demonstra o grau de conhecimento dos beneficiários acerca dos programas ou ações complementares existentes na região. A pergunta feita inicialmente foi se eles, como beneficiários do PBF, sabiam o que eram programas complementares. Em seguida, procurou-se saber se algum dos entrevistados (ou membros da família) participava de algum programa social na comunidade. O objetivo, neste segundo caso, foi perceber se, mesmo não sendo um programa complementar ao PBF, ou seja, não sendo um programa vinculado ao PBF por meio de parcerias estabelecidas institucionalmente, se havia algum tipo de ação voltada para a promoção do bem estar e desenvolvimento social da região.

⁴¹ O site do MDS atualiza diariamente as notícias sobre as novas parcerias do governo federal com empresas privadas e grandes empreiteiras para o oferecimento de cursos, oficinas e programas de capacitação profissional para os beneficiários do PBF. Estas parcerias, no entanto, mais do que contribuírem para a emancipação dos indivíduos, acabam por reforçar a lógica tecnocrática que permeia o PBF, reduzindo a ação da sociedade civil à pacotes de programas sociais isolados, e sem efetividade no processo de inclusão social.

Gráfico 7



Em relação ao grau de conhecimento dos beneficiários sobre os programas complementares ao PBF, mais uma vez as respostas demonstraram que não há uma consciência, por parte dos beneficiários, do sentido mais amplo do PBF como política social emancipatória. Embora se registre que mais de 30% dos entrevistados afirmaram saber o que são programas complementares, estes não souberam citar nenhum programa que esteja ocorrendo ou que já ocorreu na região. Não souberam nem mesmo explicar o que entendem por programa complementar e não sabiam que estes fazem parte da política social do PBF.

Considerando que este eixo do PBF é um dos componentes fundamentais para a qualificação da política social, na medida em que busca superar o aspecto meramente assistencialista dos programas de transferência de renda, o fato dos beneficiários não conhecerem esta dimensão do Programa reforça a idéia de que o PBF não privilegia a dimensão emancipatória da política social. Esse dado é reforçado pelas análises que se seguem, referente ao gráfico 8, no qual se procurou saber da participação dos beneficiários em atividades comunitárias.

Gráfico 8



Quando perguntados sobre a participação em alguma atividade ou programa social na cidade, apenas 27% dos entrevistados disseram que participam de programas sociais que são oferecidos pela Igreja e também por grupos vinculados à associação de moradores. Porém, as atividades de alfabetização de jovens e adultos, que foi um dos programas mais citados nos questionários, são oferecidos, conforme foi dito nas entrevistas, por grupos que não estão vinculados à associação de moradores mas que desenvolvem programas sociais com a comunidade, preferencialmente por meio das escolas estaduais⁴².

Esse dado demonstra que, embora a organização da sociedade civil nas regiões pesquisadas ainda seja incipiente, há grupos organizados que procuram desenvolver trabalhos voltados para o desenvolvimento social e construção da cidadania dos moradores locais. O que não foi possível confirmar é qual a concepção de cidadania e solidariedade que permeia a ação desses grupos⁴³. Isto é, se atuam de forma assistencial, com ações

⁴² Foram citados nas entrevistas algumas atividades desenvolvidas nos municípios mas que são oferecidas, preferencialmente, por grupos isolados, que realizam estas atividades de maneira voluntária, ou seja, sem vínculo com qualquer entidade da sociedade civil. Em Luziania, foram citadas as atividades de alfabetização de jovens e adultos promovida pela escola, além de grupos da Igreja. Em Valparaiso, foi citado o programa mãe crecheira, mas que também não tem vínculo com nenhum grupo social, além de alfabetização de adultos, também oferecido pela escola. Em cidade Ocidental só foi citado o curso de artesanato que também é oferecido por grupo ligado à Igreja.

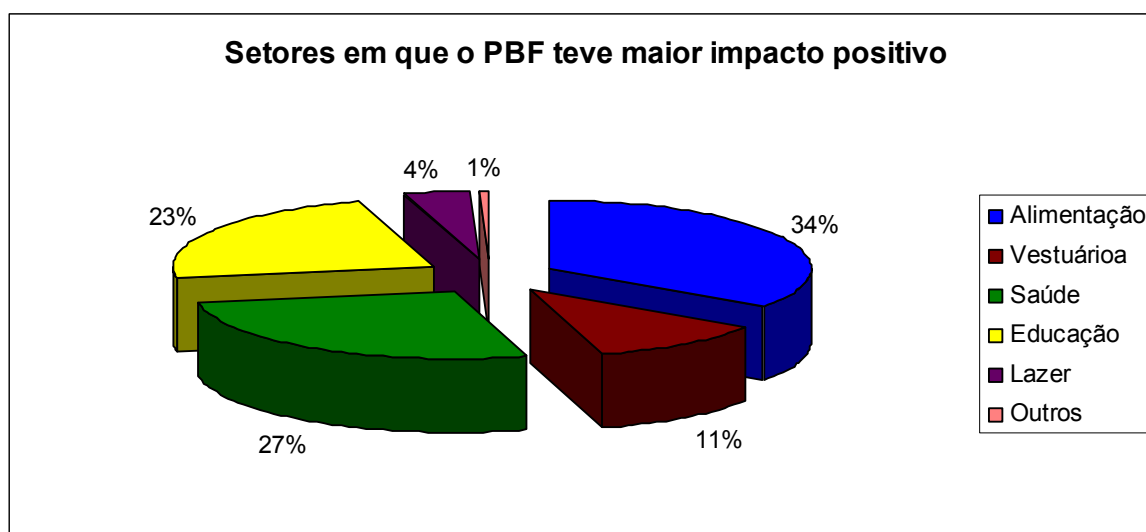
⁴³ Não foi possível identificar quais são os grupos que desenvolvem estes tipos de atividades citadas nas regiões. Em entrevistas com os beneficiários, pude perceber que, em alguns casos, estes grupos são formados por pessoas da comunidade que se dedicam ao trabalho voluntário, normalmente vinculado às escolas

isoladas, agindo pautados nos princípios da filantropia ou se estão comprometidos com ações que visem a promoção da auto-estima do indivíduo, o que pode ser o passo inicial para a tomada de consciência e atitude para buscar superar a condição de pobreza e exclusão social em que está submetido.

Todavia, o que se percebe pelas respostas dos entrevistados é que, embora seja unânime a opinião de que o PBF ajudou a melhorar a condição de vida dos beneficiários, a concepção do programa que aparece com mais frequência é aquela que reduz este à política de transferência de renda. Desse modo, as demais propostas que compõem o plano de ação do PBF, principalmente aquelas referentes à qualificação profissional, educação, construção da cidadania, não figuram como ações prioritárias do governo nestas regiões pesquisadas. O PBF se concentra na distribuição de dinheiro e é essa política distributiva que tem sido referida como sinônimo do programa.

Em posse da evidência (retirada da opinião unânime dos entrevistados), de que o PBF ajudou a melhorar a condição de vida dos beneficiários, procurou-se saber em que setores da vida houve mudança qualitativa a partir do recebimento do benefício do programa. O quadro 9 demonstra a opinião dos entrevistados sobre os setores da suas vidas que tiveram melhora significativa com o dinheiro recebido do PBF.

Gráfico 9



estaduais. São, portanto, grupos esporádicos não organizações da sociedade civil de caráter sistemático e contínuo. Portanto, não se encaixam na definição de sociedade civil afirmada no âmbito deste trabalho.

Os aspectos referentes a alimentação, saúde e educação foram os mais citados. A mudança na alimentação foi o aspecto mais citado em quase todos os questionários. Nas entrevistas, todos afirmaram que com o dinheiro proveniente do Bolsa-Família a alimentação na família ficou muito melhor, pois puderam comprar alimentos com regularidade e que não ficam mais sob a ameaça constante de “não ter o que comer no dia seguinte”. Mesmo não havendo garantia de salário todo mês, uma vez que o problema do desemprego e/ou subemprego é uma constante na vida dessas pessoas, o dinheiro proveniente do PBF agora supre a carência alimentar, pois é usado prioritariamente na compra de alimentos, o que ajuda a garantir o sustento das famílias.

Além da alimentação, os outros aspectos mais citados nos questionários foram saúde e educação. No quesito saúde, os entrevistados disseram que o dinheiro do Bolsa-Família tem sido primordial no cuidado com a saúde, uma vez que com o dinheiro recebido regularmente podem adquirir remédios e alguns gêneros de higiene, como escova e pasta de dentes, remédios para as crianças, além de alguns produtos de “embelezamento”, como foi dito por um dos entrevistados. Nesse caso, estava se referindo à escova de cabelo e desodorante, que considera ser um “luxo” na sua vida, mas que agora podia comprar sem ter que sacrificar outros itens mais necessários, como a comida e os remédios.

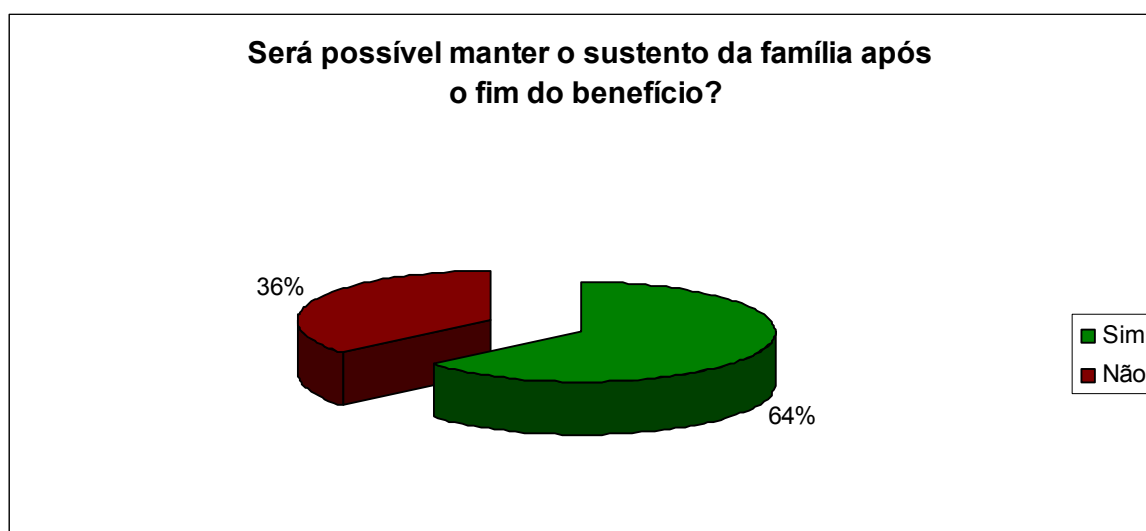
Este é um dado de bastante relevância, do ponto de vista da análise sociológica, uma vez que, no Brasil, o pobre está alçado a uma categoria social cujo marco da sua condição perpassa pelo desprendimento em relação ao consumo de produtos e bens materiais, tidos como supérfluos e/ou desnecessários na composição da “lista básica” para sobrevivência do pobre. Desse modo, aquisição de produtos de higiene e beleza soa, para eles mesmos, como uma inadequação à sua condição de pobre, já que estes produtos não figuram na “lista das necessidades básicas” do pobre. Tal aspecto, analisado à luz dos conceitos de capacidade e liberdade de Amartya Sen, conforme visto no capítulo 1, expressariam a visão contrária daquilo que ele definiu como critério de análise da pobreza, a qual aponta outras dimensões do bem estar pessoal, para além daquela expressa no padrão único de satisfação pessoal, a saber, o padrão de renda.

Em relação à educação, a utilização do recurso financeiro proveniente do bolsa-família é destinado à aquisição de material escolar, que era outro item, segundo informado pelos entrevistados, que dificilmente podia ser suprido antes do recebimento do benefício. Neste aspecto, os beneficiários consideram que houve uma significativa melhora nas suas

vidas, pois, consideram que a educação tem um valor inestimável para mudar a realidade em que eles vivem e depositam a esperança de uma vida melhor na preparação dos filhos através do estudo. Nesse sentido, um outro aspecto que pode ser relacionado à educação, para além da aquisição de material e uniforme escolar, (ou pode-se dizer também que, em decorrência disto), é a elevação da auto-estima das famílias por poderem encaminhar os filhos para escola sem as “marcas” da pobreza expressas na falta de alimentação em casa, nos rasgados, remendos ou ausência de uniforme e sapato, na falta de caderno e lápis para escrever.

Portanto, embora a forma mais evidente de se identificar aumento no padrão de qualidade de vida das pessoas no Brasil seja por meio da análise do consumo de bens e produtos, a mudança de comportamento, atitudes, a manifestação e a realização das vontades e desejos pessoais, também são indicadores eficazes mudanças sociais. Porém, a questão seguinte põe em xeque o papel do PBF como “garante” da qualidade de vida da população beneficiária. A pergunta refere-se à manutenção dos benefícios e da condição de vida alcançada por meio do PBF, quando este chegar ao fim. Segundo se pode observar no quadro, a maioria dos que responderam os questionários, afirmaram que poderão manter o sustento da família mesmo sem contar com o benefício do bolsa-família.

Gráfico 10



A afirmação dos beneficiários de que não dependem do dinheiro do PBF para sobreviver, traz implícito um outro aspecto relacionado à concepção malthusiana da pobreza, já referida anteriormente, no capítulo 1. Trata-se da negação da visão de que os pobres, ao receberem ajuda financeira, tendem ao ócio e a preguiça, e não se sentem estimulados a superar sua condição de pobreza. Embora em torno de 36% dos que responderam o questionário tenham assinalado que não conseguirão manter o sustento da família sem o benefício do bolsa-família, há um grande número de beneficiários que afirmam não depender do dinheiro do bolsa-família para sobreviver. Esse dado, já revelaria que, os beneficiários, mesmo recebendo o benefício em dinheiro, não estariam acomodados e vivendo somente às custas desse benefício.

De fato, o que se pode comprovar nas entrevistas realizadas, é que os beneficiários reconhecem o efeito positivo do PBF em suas vidas e consideram que houve melhoria na qualidade de alimentação, saúde e educação de suas famílias e que essa melhoria é decorrente do dinheiro recebido do PBF. No entanto, se recusam a aceitar o fato de que, sem esse benefício suas vidas retornariam à situação anterior de privações e carências. Consideram que, enquanto estão recebendo o benefício, é possível se dedicar à procura de um emprego estável que garanta o sustento e a manutenção do padrão de vida alcançado enquanto foram beneficiários do programa.

Outro aspecto que chamou a atenção nas colocações feitas pelos entrevistados, refere-se à expectativa das mães em relação à possibilidade dos filhos mais velhos virem a conseguir “um emprego bom e fixo para poderem ajudar em casa”. Não quer dizer que para essas mulheres/mães, que recebem o benefício do PBF, os seus filhos não sofrerão o impacto do problema do desemprego que é latente na sociedade. Pelo contrário, afirmam saber da dificuldade de se obter um “trabalho com carteira assinada” hoje em dia, mas depositam esperança de que, os filhos terão mais oportunidades na vida do que elas próprias tiveram.

4.4 – Os resultados da pesquisa: comentários e considerações

Desde a sua implantação em, 2004, o PBF tem sido alvo de inúmeras abordagens. Algumas ressaltando os avanços e ganhos que o programa proporciona à sociedade, contribuindo para a diminuição da pobreza no país. Outras, procuram demonstrar que, a despeito da contribuição do PBF na redução dos índices de pobreza absoluta no Brasil, este não consegue avançar sobre o problema mais grave da desigualdade social, a saber a exclusão social e a impossibilidade do pobre de superar essa condição. Embora se possa perceber, nos estudos recorrentes sobre o tema, que há uma tendência de diminuição da desigualdade de renda no Brasil, o contingente de pobre é ainda alarmante.

A política social brasileira, no seu modelo atual, vive o paradoxo de, mesmo contribuindo para a redução da pobreza absoluta no país, ainda se mostra incipiente na capacidade de promover a igualdade social, rompendo o ciclo de pobreza e exclusão social que é transmitido de geração para geração. A instrumentalização da questão da pobreza em favor de uma racionalidade política estratégica foi a forma privilegiada de ação no tratamento da questão, pelo menos até meados do século XX. A gestão da pobreza no Brasil, no período de agravamento da crise econômica.

Esse é um momento crucial de mudança na concepção de pobreza no Brasil e que perdura até os dias de hoje, no desenho institucional da política social vigente. O paradoxo entre assistencialismo e emancipação que pautou a discussão sobre pobreza e exclusão social nesta pesquisa, está vinculado ao surgimento de uma nova abordagem sobre pobreza, que inclui aspectos relacionados à outras dimensões da vida social para além da dimensão do consumo, a pobreza política. É essa concepção de pobreza que pautou as discussões e análises constantes deste trabalho. Mesmo considerando que a questão da pobreza parece ser melhor compreendida quando relacionado à carência material, o fato deste ser um problema recorrente e de não ter apresentado muitos avanços ao longo dos séculos provocou, pela própria dinâmica social, mudanças no paradigma da compreensão deste problema social. Assim, a inclusão de novas categorias de análise à questão da pobreza, tais como oportunidade, capacidade e liberdade (Amrtya Sen, 1999), permitiu que, no campo político, a gestão das políticas sociais fosse pensada a partir de um espectro mais amplo e mais complexo da realidade social.

A despeito desta nova perspectiva de análise sobre a pobreza que emerge dos estudos especializados sobre o tema nas últimas décadas, pode-se dizer, com base nas análises das entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa, que as famílias beneficiárias do PBF parecem ignorar o fato de que a condição de pobreza na qual elas estão inseridas não se resume à carência material. Desconhecem o fato de que essa é apenas uma forma de manter a pobreza “sob controle”, corroborando com um tipo de política social tradicional, na qual prevalece a “gestão da pobreza”, como prática política institucionalizada

No caso do PBF, como política governamental de maior expressividade no cenário mundial, a discussão sobre a participação da sociedade civil possui uma dimensão mais ampla e complexa do que pode sugerir algumas análises mais apressadas. No contexto mais geral das discussões sobre o tema, o problema recai na redução das propostas iniciais do programa à política de transferência de renda, ignorando as demais dimensões do programa. O que torna ainda mais grave essa situação é a forma como é feito o privilegiamento deste foco de ação sobre os demais. Na gestão do PBF, a idéia de um associativismo civil atuante e participativo, mobilizador e propositor de políticas públicas, com poder de influenciar a agenda política, encontra-se reduzida à função de fiscalizar e controlar as ações políticas, a fim de evitar desvios e fraudes.

Considerando as análises desenvolvidas no bojo desta pesquisa, referentes à ampliação do poder da sociedade civil no contexto de reestruturação da sociedade, compondo com o Estado novas formas de atuação política com base na articulação de poder e na complementaridade das ações, a forma como o PBF se propôs a compartilhar a gestão da política social é bastante contraditória com o sentido de participação que se atribui aos atores da sociedade civil no processo de construção da cidadania democrática.

A maior inovação do PBF está relacionada não a um aspecto específico, como parece acontecer em função do benefício da transferência de renda que tem sido o marco do programa. O êxito do PBF está justamente na abrangência da proposta que não se restringiu à visão economicista da pobreza e inclui no projeto político as dimensões do acesso aos direitos básicos como condição primordial para a superação da pobreza e a formação integral do indivíduo como meio de inclusão social. São estes aspectos que fazem do PBF o depositário de um projeto de sociedade mais justa e democrática.

Se, a bem da verdade, o Brasil já conta com formas consolidadas de participação popular e experiências concretas do poder da sociedade civil, expressas, por exemplo, nas várias ações dos movimentos sociais e de ONGs militantes ao longo das décadas, a não inclusão destes atores sociais no processo de gestão do PBF é incoerente com o discurso da parceria proferido pelo presidente Lula. O resultado desta contradição é que o PBF, a despeito do discurso democrático e inovador que o constitui, possui um viés tecnocrático que privilegia as parcerias com setores empresariais da sociedade em detrimento das parcerias com organizações da sociedade civil.

Considerando, no plano geral, que a não participação da sociedade civil na gestão do PBF corresponde a uma estratégia do próprio do governo em privilegiar parcerias empresariais em vez de promover a participação dos atores sociais nas instâncias governamentais, no contexto específico onde foi realizada a pesquisa empírica, esta situação é ainda mais grave. Nestas regiões, os próprios gestores técnicos do programa, desconheciam o papel que a sociedade civil deveria desempenhar na gestão do PBF. A bem da verdade, não souberam fazer a distinção entre agente da sociedade civil e agente governamental, pois consideraram que, no contexto do PBF, todos os envolvidos no programa estariam a serviço do governo e portanto seriam agentes governamentais, no que eles não deixam de ter uma certa razão, principalmente se levarmos em consideração as colocações de Ivo Poletto, descritas no capítulo 3 desta tese. No entanto, o que se questiona a esse respeito, é o fato destas pessoas que estão diretamente envolvidos com a gestão do PBF, desconhecem o contexto da implantação e as propostas mais gerais relacionadas ao programa. Ao contrário, elas parecem conhecer e concordar, assim como grande parte dos beneficiários, e por que não dizer, da população de uma maneira geral, unicamente com a política de transferência de renda. Ou seja, nas regiões pesquisadas, pelo menos, transferência de renda acabou se transformando em sinônimo do PBF.

Deste ponto de vista, pode-se dizer que o elemento inovador do PBF, que o transformaria numa política social diferente dos modelos já experimentados, era justamente a inserção da sociedade civil no processo de gestão do programa, retirando da política social o caráter assistencialista e conservador. Na perspectiva da construção da cidadania como forma de garantir a qualidade da democracia na sociedade, pode-se dizer que o êxito do PBF, na realização dos seus objetivos propostos, está diretamente relacionado à existência de uma sociedade civil ativa e participante, tanto no contexto

geral, quanto nas regiões específicas onde o programa alcança. Quanto mais desarticulada e menos atuante a sociedade civil, quanto menos consolidada estiver a esfera pública democrática, mais difícil se torna a tarefa de promover a conscientização política da população em direção ao reconhecimento da sua condição social, e na busca pela construção da cidadania, da autonomia e dignidade.

Conclusão

A política social implementada atualmente no Brasil foi o foco privilegiado de análise desenvolvido no âmbito deste trabalho. O PBF, como principal política social do governo federal, foi o objeto de estudo escolhido para as análises sobre as relações entre Estado e sociedade civil, que pautaram as análises e discussões aqui presentes.

As teorias sobre a questão da pobreza, aqui apresentadas procuraram demonstrar como os conceitos de pobreza e exclusão social possui um caráter polissêmico e, por isso, estão sujeitos á diversas concepções. Todavia, no contexto das análises sobre o PBF aqui desenvolvidas, o problema da pobreza e da exclusão é entendido como uma questão social crucial no processo de reestruturação da sociedade moderna. A trajetória histórica do conceito ao longo do século XX permitiu perceber como, ao longo dos anos, a idéia de pobreza foi se modificando, passando de um sentido privado, ou seja, restrito ao âmbito familiar, para um problema de caráter público e social, penetrando a agenda política nacional. Permitiu também conhecer as bases ideológicas e políticas que provocam, ainda hoje, o sentido de despolitização do tema e que, em última instância, agrava sobremaneira, a qualidade da democracia que se pretende construir.

Tal discussão refere-se aos aspectos relacionados à elaboração e implementação do PBF, principalmente no que tange às ações que partem da esfera da sociedade civil. Nesse caso, se discutiu o impacto do programa na vida social e econômica das famílias beneficiárias em três cidades do entorno do Distrito Federal, a saber, Luziânia, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental, tendo como base a oferta de ações complementares à política de transferência de renda implementada pelo PBF. Isto é, com base na análise das ações políticas que visam estabelecer mudanças estruturais na sociedade, para além da política de transferência de renda.

O as análises das entrevistas demonstraram que as famílias beneficiárias do PBF parecem ignorar o fato de que a condição de pobreza na qual elas estão inseridas não se resume à carência material e que, portanto, a superação desse quadro está além da possibilidade de se adquirir alguma renda mensal para garantir a sobrevivência. Ignoram, também, o fato de que essa é apenas uma forma de manter a pobreza “sob controle”, corroborando com um tipo de política social tradicional, na qual prevalece a “gestão da pobreza”, como prática política institucionalizada. Ignoram, portanto, o fato de que a

pobreza possui uma outra face, talvez mais perversa do que está explicitada, justamente porque não se revela por meio dos indicadores sociais comumente utilizados. A pobreza política é uma dimensão perversa e dominante da constituição da identidade do pobre. Esta nega ao indivíduo a possibilidade de se reconhecer como sujeito de direito e de adquirir autonomia para ajudar a construir os caminhos a serem traçados para alcançar a condição de bem viver. O pobre, sem consciência da sua condição na sociedade, vive condenado a viver sob a égide da heteronomia, da dependência, impedido de exercer seu potencial de criatividade e buscar na intersecção da necessidade e possibilidade, o real sentido da cidadania, que é a liberdade.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Roberto Paulo César de (1997). “*Considerações de fim de século*”. In: IOSCHPE Evelyn (org): 3º Setor: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ARANTES, Paulo Eduardo (2000). “Esquerda e direita no espelho das ONGs”. *Cadernos ABONG*, nº 27, maio.
- ARATO, Andrew e COHEN, Jean (1994). “*Sociedade Civil e Teoria Social*” In: AVRITZER, L (org). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte, Del Rey.
- ARATO, Andrew (1995). “Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil”. *RBCS*, Nº 27.
- ARRUDA, Marcos e BOFF, Leonardo (2000). *Globalização: desafios socioeconômicos, éticos e educativos*. Petrópolis, Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- AVRITZER, Leonardo (1994). “*Sociedade civil: além da dicotomia Estado-mercado*” In: Avritzer, L (org). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte, Del Rey.
- AVRITZER Leonardo (1995). “Cultura política, atores sociais e democratização” *RBCS*, Nº 28
- AVRITZER, Leonardo (1999). “Teoria Crítica e Teoria Democrática: do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública”. *Novos Estudos Cebrap*. N. 53.
- BAUMAN, Zygmunt (2005). *Vidas Desperdiçadas*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- BARROS, Ricardo, HENRIQUES, Ricardo, MENDONÇA, Rosane (2000). “Desigualdade e Pobreza no Brasil: retratos de uma estabilidade inaceitável”. *RBCS Vol. 15 no 42 fevereiro/2000*
- BOHMAN, J. (1996). *Public Deliberation*. Cambridge, MIT Press.
- BRASIL Portaria MG/MDS No.246, de 20 de maio de 2005. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. 2005a.
- BRASIL Instrução Normativa No.01, de 20 de maio de 2005. Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas

- atividades. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. 2005b.
- BRASIL (2007). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. PNAD 2006 primeiras análises: demografia, educação, trabalho, previdência, desigualdade de renda e pobreza. Brasília, DF.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998). “*Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*”. Trabalho apresentado ao III congresso Internacional do Centro latino-americano de Administração para o desenvolvimento, Madri, 17.10.1998.
- BRÜSKE, Franz (2002). “A Modernidade Técnica”. *RBCS* vol. 17 nº. 49 junho.
- BURITY, Valéria; ZIMMERMANN, Clóvis (2004). Derecho a la alimentación adecuada en Brasil. In: Rosa, Enéias da; Burity, Valéria; Conti, Irio. (Org.). Derecho a la alimentación en América Latina. Passo Fundo, v. 1, p. 17-34.
- Coleção Estudos Temáticos (2004). Pobreza e Fome. Objetivo 1: erradicar a extrema pobreza e a fome. (Org): UFRGS, PUC Minas/IDHS, PNUD. – Belo Horizonte: PUC Minas / IDHS, 2004.
- CACCIA BAVA, Silvio (1992). “Democracia e poder local”. Texto fotocopiado.
- CARDOSO, Ruth (1997). “Fortalecimento da Sociedade Civil”. In: In: IOSCHPE Evelyn (org): *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CARDOSO, Ruth (1994). “A trajetória dos movimentos sociais”. In: Dagnino, E. (org): *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- CASTEL, Robert (1998). *Metamorfoses da questão social*. Petrópolis, Editora Vozes.
- CASTRO, Henrique, WALTER, Maria Inez, SANTANA, Cora, Stephanou, Michelle (2008). “Percepções sobre o programa bolsa família na sociedade brasileira”. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/mds.do>
- COHEN, Joshua. (1993). “Moral Pluralism and Political Consensus”. In: Copp, D. et al. *The Idea of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COHEN Joshua (2000). “Igualitarismo, internacionalização e cidadania”. *RBCS*. vol.15 no.44 São Paulo Outubro.
- COSTA, Sérgio (1994). “Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil”. *Novos Estudos CEBRAP*. março.
- COSTA, Sérgio (1995). “A democracia e a dinâmica da esfera pública”. *Lua Nova*, n.36

- COSTA, Sérgio (1997). “Categoria analítica ou passe-portout político normativo? A trajetória do conceito de sociedade civil no Brasil”. BIB
- DAGNINO, Evelina (1994). “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: Dagnino, E. (org): *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- DAGNINO, Evelina (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.
- DEMO, Pedro (2003). *Pobreza da Pobreza*. Petrópolis, Rio de Janeiro, Editora Vozes
- DEMO, Pedro (2000). *Política Social do Conhecimento: sobre futuros do combate à pobreza*. Petrópolis, Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- DEMO, Pedro (2005)- Saber pensar – 4ª ed. – São Paulo :Cortez: Instituto Paulo Freire.
- DEMO, Pedro (2008) – “Pobreza política”. . <http://pedrodemo.sites.uol.com.br>
- DINIZ, João Helder (2000). “ONGs e o mercado: uma aproximação perigosa”. http://www.rits.org.br/rets/edições_a/
- DOWBOR, Ladislau (2003). *A Reprodução Social*. Petrópolis, Rio de Janeiro, Editora Vozes.
- ESTENSSORO, Luis (2003). “Capitalismo, Desigualdade e Pobreza na América Latina”. Tese de Doutorado. USP.
- FARIAS Pinheiro y OIVEIRA Dias (2009). Questão Social: um conceito revisitado, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, febrero, www.eumed.net/rev/cccss/03/fpod.htm
- FIGUEIRÓ, Ana Lúcia (2001). “Redefinição política ou despolitização: as concepções de terceiro setor no Brasil”. *Revista Katálysis*, n.5
- FRASER, Nancy (2001). “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista”. In: SOUZA, Jessé (Org). *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- GOHN, Maria da Glória (1997). *Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. Loyola, São Paulo.
- GABRIEL Edilma M., MACHADO, Clarisse D. M. e OLIVEIRA, Raquel L. (2008) “Focalização de Políticas Públicas: O Programa Bolsa Família como política pública

- focalizada para superação da desigualdade e exclusão”. <http://www.ipc-undp.org/mds.do>
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (1999). “Filantropia e terceiro setor: o que há de novo nas (des)obrigações do Estado com a questão social”. Texto fotocopiado.
- HONNETH, Axel (2003). *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34.
- HEVIA Felipe J. (2008). “¿Relaciones directas o mediadas? Participación ciudadana y control social en el programa Bolsa Familia”. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/mds.do>
- HERKENHOFF, Maria Beatriz Lima e OLIVEIRA, Jussara Alves de (2008) “Centralidade da Família: diferentes olhares sobre a mesma realidade”. <http://www.ipc-undp.org/mds.do>
- IBASE. (2008). Repercussões do Programa Bolsa-Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas. Documento Síntese - Junho 2008. www.ibase.br.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Nota técnica sobre a recente queda da desigualdade. 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas9.pdf>>.
- IVO, Anete Brito leal (2006). *A reconversão da Questão Social e a retórica da pobreza nos anos 1990*. Em publicação: *A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Cima Damore, Alberto; Hartley, Dean; Siquiera, Jorge. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 978-987-1183-59-3
- JESUS, Andréa Cristina (2007). “A Pobreza e sua Inserção na Agenda Pública Brasileira”. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luiz – MA. Texto mimeo.
- LAUTIER, B., e SALAMA, P. (1995), “*De l’histoire de la pauvreté en Europe à la pauvreté dans le Tiers Monde*”, in *Revue du Tiers Monde*, Tome XXXVI, N° 142, IEDES, Paris, França.
- LAVINAS, Lena (2006). “O nó é outro”. Arquivo Premium, 4 abril. http://arquivoglobo.globo.com/ie_index.htm.
- LAVINAS, Lena (2003). “Pobreza e Exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática”. *Econômica*, V. 4, N. 1. p. 25 a 59.

- LEIS, Héctor Ricardo (1995). "Globalização e democracia: necessidades e oportunidades de um espaço público transnacional". *RBCS*, N° 28.
- LIMA, M. R. S. e CHEIBUB, Z.(1996). "Instituições e valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira", *RBCS*, n. 31, junho de 1996, p. 83-110.
- LISBOA, Armando de Melo (2000). "Empresa Cidadã: nova metamorfose do capital?". *Cadernos Outros Valores*, nº 1. Florianópolis, Ed. Cidade Futura.
- LO VUOLO, R., BARBIETO, A., PAUTASSI, L., RODRÍGUEZ, C., (1999). "La Pobreza... De la política contra lá pobreza." Cap. I.4. Buenos Aires: MD-CIEPP.
- LUCHMANN, Lígia Helena H (2002). "A Democracia Deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade". *Cadernos de Pesquisa*, nº 33, PPGSP, UFSC.
- MAIA, Adriana (2008). "Efeitos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e distribuição de renda". <http://www.ipc-undp.org/mds.do>
- MAGALHÃES, Kelly Alves e OUTROS (2008). "Operacionalização do Programa Bolsa Família: identificando limites e possibilidades. <http://www.ipc-undp.org/mds.do>
- MARCOVITCH, Jacques (1997). "Da exclusão à coesão social: profissionalização do terceiro setor" In: IOSCHPE Evelyn (org): *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MARTIN-BARBERO, Jesus (2001). *Dos Meios As Mediações: Comunicação, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro, UFRJ Editora
- MEDEIROS, Marcelo, BRITRO,Tatiana e SOARES, Fabio V. (2008). "Programas Focalizados de Transferência de Renda". Disponível em ". <http://www.ipc-undp.org/mds.do>
- MENEZES, Chico (2006). "Portas de Saída do Bolsa Família". *Artigo Correio Braziliense*. 25/11/2006.
- MOURA, Paulo G. M. (2007). "Bolsa Família: projeto social ou marketing político?" *Revista Katálys, Florianópolis, Vol. 10, N° 1*. pags. 115-122. jan/jun.
- OLIVEIRA, Francisco de (1999). "Revolução silenciosa". Texto fotocopiado.
- OLIVEIRA, Francisco de (2007). "Das invenções à indeterminação: Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento". In: Oliveira, Francisco de, Rizek, Cibele Saliba (Org). *A Era da Indeterminação*. São Paulo: Boitempo.

- OLIVEIRA, Tatiana (2008). “Bolsa Família e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: integração entre plano interno e externo para a difusão de boas práticas”. <http://www.ipc-undp.org/mds.do>
- O'DONNELL, Guillermo. (1991), "Democracia delegativa?" *Novos Estudos Cebrap*, 31: 25-40.
- PAES DE BARROS R., HENRIQUES, R., MENDONÇA R. (2000). “Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável”. *RBCS vol 15, nº 42. Fev/2000.*
- PELIANO, Anna (2005). “Fome e desnutrição em debate”. *Revista Desafios do Desenvolvimento. Edição 07.*
- PESQUISA O Observador 2009 – Uma reflexão sobre o consumidor e as tendências que influenciarão seu comportamento nos próximos anos).
- PIOVEZAN, Flávia (2005). Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Direitos Políticos. In: *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 1, Nº 1, p. 21-47.
- POLETTI, Ivo (2005). *Brasil: Oportunidades Perdidas – meus dois anos no governo Lula*. Rio de Janeiro, Editora Garamond Ltda.
- RIFKIN, Jeremy (1997). “Identidade e natureza do Terceiro Setor”. In: IOSCHPE Evelyn (org): *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- RODRIGUES, Marta (2008). “Políticas Redistributivas e Direitos Cívicos e Sociais no Brasil”. Disponível em <http://www.ipc-undp.org/mds.do>
- ROCHA, Sônia (2000). “Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real”. Texto para discussão nº 721. IPEA
- SANTOS Boaventura Sousa (1995). “Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade”. São Paulo, Cortez.
- SANTOS Boaventura Sousa (1998). “*A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*”. Texto fotocopiado.
- SANTOS Boaventura Sousa (1998). “*Reinventar a democracia*”. Lisboa, Gradiva Publicações.
- SANTOS, Leonor M. P., SOARES, Lucélia, GUADA, Flávia (2008). “Efeitos do PBF em populações de baixo IDH”. <http://www.ipc-undp.org/mds.do>
- SCHIOCHET, V. (2005). *Sociedade Civil - O social pensado politicamente*. EDIFURB, Blumenau.).

- SILVA E SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di (2004). A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez.
- SCHWARTZMAN, Simon (2004). *As Causas da Pobreza*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- SCHWARTZMAN, Simon (2009). “Bolsa família: mitos e realidades”. *Interesse Nacional*, Ano 2, N. 7, Novembro, PP.20--28)
- SEN, Amartya (1999). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.
- STEHR Nico (1998). “Da desigualdade de classe à desigualdade de conhecimento”. *RBCS*, Nº 42.
- THEODORO, Mário e DELGADO, Guilherme (2003). “Política Social: universalização ou focalização – subsídios para o debate”. In: *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. N. 07, ago. IPEA
- VIEIRA, Liszt (2001). *Os Argonautas da Cidadania: A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro, Record.
- VILLALOBOS, V. S. (2000). O estado de bem-estar social na América Latina: necessidade de redefinição. *Caderno Adenauer 1: pobreza e política social*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p.49-69.
- VIOLA, Eduardo e MAINWARING, Scott (1987). “Novos movimentos sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina”. In: In: SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. (orgs): *Uma revolução no cotidiano?* São Paulo, Editora Brasiliense.
- WERLE, Denílson Luis (1998). “Normatividade, Mercado Político e Sociedade Civil: teorias da escolha racional e teoria da sociedade civil de Cohen e Arato”. Dissertação de Mestrado, UFSC.
- ZALUAR, Alba (1997). “Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas”. *RBSC* Vol. 12 nº 35, outubro.
- ZIMMERMANN, Clóvis (2004). *Combate à fome e o direito humano à alimentação no Brasil: O Programa Fome Zero do governo LULA*. Passo Fundo: Passografic

ANEXO I – Questionário para ser aplicado aos beneficiários do Programa Bolsa Família

Luziânia Cidade Ocidental Valparaíso

Quanto as condicionalidades do Programa

1- Número de pessoas na família (total)

2 3 4 5 6 ou mais

2 – Crianças menores de 14 anos

1 2 3 4 ou mais

3 – Crianças de 06 a 15 anos matriculadas e freqüentando a escola

1 2 3 4 ou mais

4 – Jovens de 16 e 17 anos matriculados e freqüentando a escola

1 2 3 4 ou mais

Quanto o impacto do PBF na vida social e econômica

5 – Quando ingressou como beneficiário do PBF

2004 2005 2006 2007 2008 2009

6 – Há alguma entidade da sociedade civil, como ONGs, associação de moradores, movimento social, etc, que promovam atividades com as famílias locais?

Sim Não

Quais entidades? Quais atividades?

7 – Você sabe o que são Programas Complementares do programa Bolsa Família?

Sim Não

8 – Você participa de alguma atividade ou programa social na sua cidade?

Sim Não

Quais?

- () Programa de geração de renda
- () Alfabetização de adultos
- () Capacitação profissional . Qual? _____
- () Outro _____

9 – Você acha que o PBF ajudou a melhorar a condição de vida da sua família?

- () Sim () Não

Em quais aspectos a sua vida melhorou com o PBF?

- () Alimentação
- () Moradia
- () Vestuário
- () Educação
- () Trabalho
- () Saúde
- () Lazer
- () Outros. Quais _____

10 – Você acha que poderá manter o sustento da sua família após o fim desse benefício?

- () Sim () Não

Como? _____

ANEXO II - Roteiro de entrevista (famílias selecionadas após aplicação do questionário)

Tema a ser explorado: Pobreza política e emancipação

1- Qual sua opinião sobre O PBF.

- Ajudou melhorar as condições de vida de sua família? Porque?
- O PBF é suficiente para garantir uma vida melhor?
- Além do recurso financeiro, o que mais o PBF contribui para o eu crescimento e de sua família?
- Gostaria de poder sustentar sua família sem necessitar do PBF?
- Você acha que poderá garantir o sustento de sua família sem necessitar do PBF?
Como você acha que isso poderá acontecer?

2- Quais informações possui sobre o PBF. Conhecem os objetivos do PBF, quais as condicionalidades de participação no Programa. Cumpre corretamente tais condicionalidades.

3- Existe alguma entidade civil, ONG, Igreja, associação de moradores, Movimento Social que realiza trabalho na sua comunidade?

4- Você participa de alguma atividade social na sua comunidade ou fora dela? Quais ou por que não?

5- Quais os aspectos positivos e os negativos do PBF.

ANEXO III – roteiro de entrevista para gestores técnicos

Tema a ser explorado:

- parceria e complementaridade entre Estado e Sociedade Civil

- 1 – Quais as prioridades do PBF na região?
- 2- Qual o papel das entidades civil no desenvolvimento e êxito do PBF?.
- 3- Atuação no PBF – parceria com o sociedade civil
 - Como foi estabelecida?
 - com quais grupos?
 - Qual a proposta de entidade para os objetivos propostos pelo PBF.
 - Qual o grau de autonomia das entidades civis no desenvolvimento das ações?
- 4 - Como avalia a parceria entre sociedade civil e Estado na execução do PBF?
- 5 – Qual o grau de importância destas parcerias para o cumprimento dos objetivos propostos pelo PBF?
- 6- Os beneficiários do PBF percebem ou têm conhecimento do trabalho de parceira com a comunidade e demais instâncias de participação da sociedade civil que está sendo realizado no processo de gestão do PBF?
- 7 – Qual a sua opinião, como gestor técnico do PBF, sobre a concepção desta política social? Quais os benefícios que ela traz/trouxe para os beneficiários e para a região?