

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO-SENSU* EM CIÊNCIAS SOCIAIS
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ALINE FREITAG

**O PROGRAMA “FOME ZERO” NA REGIÃO DAS MISSÕES: A política social de
combate à pobreza pela redistribuição de renda**

São Leopoldo, RS, Brasil

2007

ALINE FREITAG

**O PROGRAMA “FOME ZERO” NA REGIÃO DAS MISSÕES: A política social de
combate à pobreza pela redistribuição de renda**

Dissertação apresentada a Universidade
do Vale do Rio dos Sinos como requisito
parcial para obtenção do título de mestre
em Ciências Sociais.

Orientador: Dr. José Rogério Lopes

São Leopoldo, RS, Brasil

2007

ALINE FREITAG

**O PROGRAMA “FOME ZERO” NA REGIÃO DAS MISSÕES: A política social de
combate à pobreza pela redistribuição de renda**

Dissertação apresentada a Universidade
do Vale do Rio dos Sinos como requisito
parcial para obtenção do título de mestre
em Ciências Sociais.

Aprovado em 06 de setembro de 2007.

BANCA EXAMINADORA

Dr. José Rogério Lopes - UNISINOS

Drª Marília Veríssimo Veronesse

Drª Sheila Kocourek

RESUMO

A dissertação objetiva investigar e analisar os procedimentos do Programa Bolsa Família na região das Missões, estado do Rio Grande do Sul, considerada como um dos principais bolsões de pobreza do estado. O foco no Programa considera a tendência atual das políticas sociais enfrentarem a pobreza pela distribuição de renda, o que implica discutir os modelos teóricos e as concepções de política social, assim como, seus princípios e parâmetros. A abordagem central leva em consideração o princípio de ampliação da cidadania que orienta as políticas sociais, buscando verificar se os procedimentos do Programa, na interseção entre as instâncias federal, estadual e municipais, correspondem à demanda do direito a assistência por parte da população pobre, na região estudada. Nesse sentido, foram realizadas entrevistas com gestores locais do Programa e analisados documentos que orientam os procedimentos de sua implementação, em três municípios da região (Giruá, Santo Ângelo e Salvador das Missões). A análise dos dados mostra que, apesar do Programa atender parcialmente as demandas da população pobre nele inserida, os procedimentos de sua execução e a normalização correspondente aos mesmos são desconhecidos dos gestores locais, o que gera uma lacuna na interseção entre as instâncias governamentais prevista em sua execução.

Palavras Chave: Políticas Públicas, Programa Fome Zero, Transferência de renda

*Dedico este estudo:
Ao meu grande amor Isadora!.
Aos meus pais Leonardo e Sonia!*

*Há homens que lutam um dia e são bons.
Há outros que lutam um ano e são melhores.
Há homens que lutam muitos anos; estes são muito bons.
Há os que lutam toda a vida; estes, são os imprescindíveis. (Bertold Brech).*

AGRADECIMENTOS

À *Deus* princípio e fim de todas as coisas, pela certeza de que tenho uma vida para viver e por isso, um “mundo” para construir. Agradeço-te imensamente por teres abençoado minha jornada até aqui; pela proteção de sempre.

Ao Coordenador do Curso *Prof. Dr. Luis Inácio G. Gaiger*. “Ensinar” é acreditar que se pode contribuir para a formação de caráter, é compartilhar a própria existência. Obrigada pelas lições de saber, pelas orientações constantes, pela dedicação.

Agradeço, especialmente, ao Orientador Professor *Dr. José Rogério Lopes* que dirimiu as minhas dúvidas para a execução dessa dissertação, por ter-me “escutado”, pela paciência desmedida, pela visão crítica frente às muitas questões “envolventes” sobre o tema e que permitiram um “trânsito” entre desejos e frustrações.

Aos meus *pais*. Eu vim ao mundo através de vocês. Obrigada por tudo, por serem meu “porto seguro”. As minhas conquistas e felicidade são também de vocês.

A minha filha *Isadora*, anjo que Deus colocou no meu caminho para que eu pudesse aprender a amar incondicionalmente.

A querida *Alzira Cledy Konrat*, pelo acompanhamento, apoio e compreensão da minha “alma humana”.

Ao *Milton*, pelo companheirismo, troca de idéias e vivências.

Aos meus *colegas* e meus *amigos*. Penso que por algum motivo, nossas trajetórias não de se confundir e se alargar. Isso é produto do conhecimento e da vida.

A pobreza, na verdade, não está escrita nas estrelas. Ela é fruto de princípios normativos do sistema econômico que não apregoa a justiça, mas impõe desigualdade econômica e, por conseguinte, desigualdade social pela concentração de capital, que cria, por sua vez, injustiça social, necessitada seja regulada pelo poder público, representante da grande massa injustiçada. As estratégias governamentais da Equipe Lula, que tem sido exemplos dignos de serem copiados por outros governos do planeta, vem mostrar que é possível dismantelar o princípio principal do capitalismo – a concentração de renda longamente estudada por Marx e por tantos outros estudiosos ao longo da história econômica, e mesmo assim ter a paz como partícipe e aliada desse processo. Driblar o sistema concentrador de renda, que cria a opressão, a desigualdade social, a fome e a pobreza, portanto, a injustiça social, a partir da legal redistribuição de renda, só poderia ter advindo de um ou mais cérebros de gênios, de um ou mais corações gigantes, pois sempre terá lugar para mais um, e de um ou mais espíritos abençoados. Como impresso nas cédulas brasileiras, apesar das letras miúdas, pode-se reafirmar: “Deus seja louvado”! E, como expresso no preâmbulo da Constituição Federal brasileira, pode-se dizer que: cada um dos brasileiros está “sob a proteção de Deus” (CALLIARI, 2007, p. 1). “A pobreza não está escrita nos astros; o subdesenvolvimento não é fruto de um obscuro desígnio de Deus” (GALEANO, 1979, p. 19).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I PRÍNCIPIOS E PARÂMETROS TEÓRICO/HISTÓRICOS PARA A COMPREENSÃO DO PROGRAMA “BOLSA FAMÍLIA”	16
1.1 Circunstanciando a Política Social na figura do Estado.....	41
CAPÍTULO II O “FOME ZERO” NO CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO: O DESAGRAVAMENTO DA POBREZA.....	61
2.1 O Programa Bolsa Família.....	67
2.2 Pobreza e Processos Sociais de Exclusão.....	79
2.3 Cidadania, Direitos e Programas de Transferência de Renda.....	82
CAPÍTULO III DELINEAMENTO METODOLÓGICO.....	89
3.1 Tipo de Estudo.....	89
3.2 Amostra e Sujeitos.....	91
3.3 Instrumento	92
3.4 Coleta de Dados.....	92
3.5 Análise dos Dados.....	94
CAPÍTULO IV O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REGIÃO DAS MISSÕES: A REDUÇÃO DA POBREZA E DA FOME NO SUL DO PAÍS.....	96
4.1 Caracterização dos Municípios Pesquisados.....	101
4.2 O Bolsa Família no Sul do Brasil e nos Municípios Pesquisados.....	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
REFERÊNCIAS.....	146

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELAS

Tabela 1 - Indicadores de pobreza dos municípios de Giruá, Salvador das Missões e Santo Ângelo no ano de 2000.....	109
Tabela 2 - Estimativa de atendimento x famílias pobres no Brasil - 2005.....	118
Tabela 3 - Famílias atendidas em 2005 e 2006 no Brasil.....	118
Tabela 4 - Estimativa de atendimento x famílias pobres no Rio Grande do Sul – 2005.....	118
Tabela 5 - Famílias atendidas em 2005 e 2006 no Rio Grande do Sul.....	118
Tabela 6 - Municípios que fazem parte da Região das Missões – RS.....	119
Tabela 7 - Municípios que fazem parte da Região das Missões – RS.....	119

QUADROS

Quadro 1 - Critérios para recebimento do Bolsa Família.....	69
---	----

FIGURAS

Figura 1 – A transferência de recursos da América Latina para o exterior.....	37
Figura 2 – Eixos articuladores do Programa “Fome Zero”	65

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO A – ROTEIRO ENTREVISTA – INSTRUMENTO DE PESQUISA.....	156
ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	157

RESUMO

A presente dissertação o programa Fome Zero na Região das Missões: a política social de combate à pobreza pela redistribuição de renda tem por intuito destacar que a significância científica do tema encontra-se na percepção de este ser um dos poucos estudos existentes no país que se refere ao acesso da população ao Programa Bolsa Família na Região das Missões.

Nessa perspectiva o presente estudo teve o objetivo de investigar e analisar o Programa “Bolsa Família” na Região das Missões, focalizando-o como política social de combate à pobreza pela redistribuição de renda. Especificamente, investiga e analisa o programa em parte do território gaúcho (Rio Grande do Sul), identificando os princípios e parâmetros de política social – e das políticas sociais – o que, por sua vez, requer uma abordagem que enfatize o reconhecer os principais modelos teóricos empregados nos estudos das teorias políticas sociais, para que se possa discutir e avaliar o contexto do programa em questão. E, também, verifica do acesso da população ao Programa proposto para o combate a fome, a pobreza e a exclusão social na Região das Missões, a partir do reconhecimento de que a participação nos mesmos condiz com a prática da cidadania, sendo esta um direito.

O quarto capítulo traz o entendimento, a construção e a aplicabilidade do Programa “Bolsa Família” – “braço” do Projeto “Fome Zero” para o desagravamento da pobreza e da fome – nos municípios de Giruá, Santo Ângelo e Salvador das Missões, ambos pertencentes à Região das Missões, no Estado do Rio Grande do Sul, com a finalidade de analisar de que forma esta política social de combate à pobreza pela redistribuição de renda vem atentando a construção da cidadania, devido ao acesso das populações ao Programa como um direito.

PALAVRAS CHAVE- Políticas Públicas, Programa Fome Z
Transfereência de renda.

INTRODUÇÃO

As vivências do cotidiano de cunho profissional quanto pessoal estabelecem algumas reflexões que possibilitam neste estudo pensar quais os reais motivos da tamanha pobreza e dificuldade de acesso aos mínimos sociais considerados, para muitos, insignificantes, pois estes são possuidores de condições econômicas que lhes permitem gozar de uma vida cheia de grandezas e regalias e de outro a miséria e a exclusão social.

Durante o período em que se desenvolveram as atividades na Secretaria Municipal de Promoção Humana, atuando como assistente social do município de Giruá - RS teve-se a oportunidade de conhecer muitas pessoas, famílias em diversas situações, que buscavam o Serviço Social como apoio e suporte no desenvolver de suas vidas. Aprendeu-se com elas o que era passar fome, pois nunca havia vivenciado esta situação tão de perto, apenas possuía o entendimento e comovia-me com a situação, também, nunca havia sido o suporte para a estagnação imediata e provisória deste sofrimento que para muitos não passa de uma informação, já para outros é a sua vida, é vivenciada na carne, na realidade do dia-a-dia.

Realizar o acompanhamento de famílias em condições diversas de vulnerabilidade social proporcionou estar de frente com a miséria e a fome, e muito, além disso, fizeram refletir que o trabalho por mim realizado ali, com aquelas pessoas, não passava de atendimento emergencial, onde a causa de toda essa condição estava além do simples atendimento do plantão social e da boa vontade e conhecimento que impunha no trabalho realizado.

Ainda mais, passou-se a observar os restaurantes cheios de gente na noite rio-grandense fazendo pensar que alguns se alimentam porque tem condições para

tal. Tem condições de gastar em apenas um jantar junto com a família, o que outras não têm para sobreviver no percurso de um mês. Além disso, se observam duas realidades de condições no mesmo município: de um lado o restaurante com famílias tendo condições de pagar pelo jantar e de outro, famílias perambulam com crianças com fome e com frio na noite do Rio Grande do Sul. Ora, o Rio Grande do Sul é rico, mas porque a prosperidade pertence apenas a algumas famílias e não a todas elas? Será que as famílias necessitadas, não prósperas economicamente, nas pequenas cidades do Rio Grande do Sul têm acesso ao programa Bolsa Família? Por que de um lado existem famílias com condições de promoverem jantares nos restaurantes e de outro as crianças de famílias necessitam pedir, vivendo na indigência? Nos municípios considerados pequenos do Rio Grande do Sul existem crianças na condição de pedintes. Pedem dinheiro ou comida nas ruas e nas casas, geralmente, para levar para a mãe que está em casa cuidando dos irmãozinhos menores, enquanto o pai e/ou quem exerce o papel de provedor procura emprego ou está trabalhando de diarista para trazer algum alimento para casa. Pensa-se que isso é desumano e é com essa realidade que se convive. A constatação que se faz é de que muitas famílias nestes municípios que deveriam estar sendo contempladas pelo Programa Bolsa Família, necessitadas, não procuram fazer parte do programa por vergonha e por descrença de que “mereçam” uma “ajuda” e/ou desconhecem que o Bolsa Família é um direito. Pensa-se que muitas famílias procuram fazer parte do programa, mas por uma avaliação não técnica, acabam por ser excluídas duas vezes do direito digno aos recursos para o alimento. Primeiro estas famílias sem condições já foram excluídas do mercado de trabalho apregoado pelo sistema capitalista. E, pela falta de informação e atenção dos profissionais encarregados do Programa Bolsa Família nos municípios, estas famílias são excluídas do direito aos recursos para a alimentação que lhes assiste devido a impeditivos quanto ao acesso ao Programa. Pergunta-se, então, será que alguém pode dar conta de resolver essa situação?

Por conta disso, o estudo *Programa “Fome Zero” na Região das Missões: A política social de combate à pobreza pela redistribuição de renda* propõe responder as seguintes questões principais: As estratégias adotadas pelo poder público brasileiro, em todas as esferas, com a finalidade de combater a fome e a pobreza da população, estariam contemplando a todos os necessitados devido ao acesso que

estes teriam aos Programas governamentais? Ou então, o acesso ao Programa “Fome Zero” dentre outros propostos para o combate a fome, a pobreza e a exclusão social estaria acontecendo nos municípios da Região das Missões, a partir do reconhecimento de que a participação nos mesmos condiz com a prática da cidadania, sendo esta um direito?

Estas questões encontram-se relacionadas diretamente com outra motivação principal para a realização do estudo. Ou seja, não há poder solitário que consiga fazer valer o que se encontra na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Constituição Federal e nos Programas sociais que vem ao encontro à inclusão social. Para que os cidadãos exerçam seu poder de direito, ou então, a cidadania na prática, entendendo que o acesso à prosperidade lhes é devida e não se constitui em favor do poder público, é necessária ampla informação as populações de que nenhum governo, em momento algum, lhes presta favor, mas apenas cumprem uma de suas “obrigações” (ZIMMERMANN, 2005), a partir de programas sociais, que é o de regular os efeitos nefastos do que o sistema econômico criou. Certamente, não foi o poder público que criou o sistema econômico e sua produção de desigualdade social, mas sim, o Estado também está diante deste sistema como um todo, e principalmente, diante de um dos princípios que o estruturam: a acumulação de capital, portanto, a acumulação de renda. Existe a percepção de que esta acumulação traz em seu bojo: a fome, a pobreza, a exclusão social, então, as desigualdades. Nesse sentido, destaca Rocha (2003, p. 178) que a pobreza no Brasil está vinculada à “desigualdade [...]. A persistência de pobreza absoluta no Brasil decorre da forte desigualdade na distribuição do rendimento”.

Cabe destacar que a significância científica do tema encontra-se na percepção de este ser um dos poucos estudos existentes no país que se refere ao acesso da população ao Programa Bolsa Família na Região das Missões.

Desta forma, concebem-se as estratégias governamentais brasileiras fundamentadas, não no sistema concentrador de renda, pois se assim fosse, o Estado, o poder público, atuaria de forma diferente e não a partir de programas sociais pautados no que apregoa a Declaração dos Direitos Humanos. Exatamente, por não ser possível haver desenvolvimento sustentável a partir de práticas

desumanizadoras, impeditivas de que os cidadãos exercessem seus direitos, o que produz a paz e a justiça social, é que as estratégias governamentais estão fundadas na Declaração dos Direitos Humanos, principalmente, considerando o que reza o art. XXV – 1.

Art. XXV -1) Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito a segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outro caso de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1983).

Ainda, enquanto justificativa e motivação para a realização do estudo, consideram-se as colocações de Patrus Ananias (2006, p. 1) ao tratar da distribuição de renda. Esta distribuição está relacionada intimamente com as estratégias da “consolidação do projeto nacional desenvolvimentista e emancipatório”, não sendo o “crescimento econômico” o “fim em si mesmo”, mas sim, “a redução crescente das desigualdades” sociais. Só é possível haver crescimento econômico que reduza as desigualdades, que promova a inclusão social, que reduza a pobreza, com a ampliação e universalização do “acesso aos bens e serviços básicos”.

Assim, reafirma-se, que não há poder solitário que consiga fazer valer o que apregoa a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Por isso, é a cidadania pensada e praticada no grande conjunto, a partir do acesso e participação nos programas sociais governamentais que permite o entendimento de que a prosperidade é devida a todos os cidadãos como um direito, e não um favor advindo do poder público, do Estado.

Nessa perspectiva o presente estudo teve o objetivo de investigar e analisar o Programa “Bolsa Família” na Região das Missões, focalizando-o como política social de combate à pobreza pela redistribuição de renda. Especificamente, investiga e analisa o programa em parte do território gaúcho (Rio Grande do Sul), identificando os princípios e parâmetros de política social – e das políticas sociais – o que, por sua vez, requer uma abordagem que enfatize o reconhecer os principais modelos teóricos empregados nos estudos das teorias políticas sociais, para que se possa

discutir e avaliar o contexto do programa em questão. E, também, verifica do acesso da população ao Programa proposto para o combate a fome, a pobreza e a exclusão social na Região das Missões, a partir do reconhecimento de que a participação nos mesmos condiz com a prática da cidadania, sendo esta um direito.

Hipoteticamente, os poderes públicos dos municípios de pequeno e médio porte da Região das Missões, com a participação da população, encontram-se envolvidos no Projeto “Fome Zero”, que tem o Programa “Bolsa Família” como mecanismo em vigor no combate a fome e a pobreza, atuando de forma a permitir o acesso da população de Santo Ângelo, Salvador das Missões e Giruá, no Estado do Rio Grande do Sul, a alimentação, fazendo valer o “direito à alimentação adequada”, exercida “quando todo homem, mulher ou criança, sozinhos ou em comum, tenham acesso físico e econômico, a qualquer momento, a alimentação adequada ou aos meios para obtê-la” (ZIMMERMANN, 2005, p. 6).

Estruturalmente, esse estudo encontra-se dividido em quatro capítulos. No primeiro abordam-se os princípios e parâmetros teórico/históricos para a compreensão das políticas públicas, objetivando compreender de que forma o programa Bolsa Família, enquanto programa pertinente a Política Pública vem constar como estratégia de garantia do direito ao acesso a alimentação e a tentativa de extinção da pobreza. Nessa perspectiva, analisa-se a Política Social enquanto pertinente à esfera estatal, fundada em princípios e parâmetros político-econômicos.

No segundo capítulo apresenta-se o Programa “Fome Zero” no contexto sócio-político e com a primazia do desagramento da pobreza em todos os locais do Brasil, trazendo a cidadania, os direitos e os programas governamentais de transferência de Renda como elementos imbricados no alcance de metas do Programa referendado. Também, nesse capítulo trata-se da “condicionalidade”, fazendo-se um percurso analítico entre as diferentes percepções da política pública e social no Brasil, França e Estados Unidos.

O terceiro trata do método adotado para a realização do estudo, descrevendo o delineamento, ou então, explica quanto à opção pelo método qualitativo, define a

amostragem e os sujeitos participantes da pesquisa, aponta o instrumento para coleta de dados e a forma de coleta e análise destes dados.

O quarto capítulo traz o entendimento, a construção e a aplicabilidade do Programa “Bolsa Família” – “braço” do Projeto “Fome Zero” para o desagravamento da pobreza e da fome – nos municípios de Giruá, Santo Ângelo e Salvador das Missões, ambos pertencentes à Região das Missões, no Estado do Rio Grande do Sul, com a finalidade de analisar de que forma esta política social de combate à pobreza pela redistribuição de renda vem atentando a construção da cidadania, devido ao acesso das populações ao Programa como um direito.

CAPÍTULO I PRÍNCÍPIOS E PARÂMETROS TEÓRICO/HISTÓRICOS PARA A COMPREENSÃO DO “PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA”

Investigar e analisar o Programa Bolsa Família implica conhecer os princípios e os parâmetros de política social – e das políticas sociais – o que requer uma abordagem que enfatize o reconhecimento dos principais modelos teóricos empregados nos estudos das mesmas, para que se possa discutir e avaliar o contexto do programa em questão.

A partir dessa perspectiva, a discussão aqui em elaboração busca situar o contexto onde autores e obras se agrupam, em termos das orientações normativas que compartilham.

Vic George e Paul Wilding (*apud* COIMBRA, 1994, p. 69) propõem organizar os autores que tratam das políticas sociais em quatro grandes grupos: os antioletivistas, os coletivistas resultantes, os socialistas fabianos (ou reformistas) e os socialistas marxistas.

Esses grupos poderiam ser descritos respectivamente da seguinte forma: aqueles que se opõem frontalmente a qualquer intervenção estatal, como os neoliberais conservadores; os que digladiam entre uma atitude de suspeita perante a autoridade centralizada e o reconhecimento das necessidades do planejamento econômico e das reformas sociais; os demais grupos concordam quanto à desejabilidade da intervenção estatal e do coletivismo, diferindo nas estratégias que advogam para alcançar o socialismo (COIMBRA, 1994, p. 69).

Observa-se que existe um elemento diferenciador de grande significado nesta tipificação: em um, predomina o pensamento individualista que defende uma política

social reduzida e; em outro, o pensamento coletivo que vê a política social pela ampliação da universalização de seus atendimentos.

Dentre muitas maneiras que vários autores tratam a constituição interna dos grupos já definidos anteriormente, assim como no estudo das políticas sociais, cabe ressaltar que, de um lado, **a teoria econômica clássica** é a grande matriz e de outro, é a aceção do marxismo. As **teorias pluralistas** do sistema político e o **pensamento profissional do Serviço Social** seriam os modelos que mais atenções dedicam e que mais têm a dizer a respeito das políticas sociais (COIMBRA, 1994, p. 71).

Coimbra destaca em seu estudo que as possibilidades de organização das obras que tratam da política social com base em critérios axiológicos e políticos possuem muita discordância de detalhes, mas, também, existem algumas concordâncias mais gerais, dentre elas, a mais óbvia é que todos os autores estão de acordo quanto à existência de diversos tipos de pensamento a respeito da política social. Reconhecem também outros dois, um genericamente chamado individualismo ou liberalismo e o outro coletivista ou socialista, existindo também um pensamento intermediário, onde cabem os sociais democratas reformistas e coletivistas resultantes, inspirados em teorias advindas nas tradições do coletivismo mercantil e no estrutural funcionalismo.

Existindo algumas objeções no estudo realizado por Gough, Coimbra (1994) destaca a literatura de outro autor, Mishra, para possibilitar assim uma tipologia mais adequada das políticas sociais, obtendo, desta forma, as abordagens teóricas atualmente empregadas no estudo da política social, em sua hierarquização, identificando da mesma forma, as efetivamente mais adotadas.

O estudo das políticas sociais na **perspectiva do serviço social** é considerado a mais tradicional, tendo vocação para o empírico e o pragmático, tratando-se de uma abordagem essencialmente reformista, orientada para a prática e raramente preocupada com a teorização e a especulação. A idéia nuclear desta perspectiva é a de melhoria social e não a preocupação com o estabelecimento de

um corpo de conhecimento sobre as determinações dos problemas sociais, onde seu pressuposto é o desejo de mudar o mundo, mais do que o entender.

Coimbra (1994, p. 78) salienta que com esta idéia de “melhoria”, a ênfase será posta sempre no estudo de situações locais e no máximo nacionais, e para poder instrumentalizar essa prática o serviço social tem forçosamente de buscar o detalhe e a minúcia em cada programa específico, o que a despreza para planos menos importantes. Ressalte-se ainda que quem produza e promove a definição de política social não é o pensamento teórico, mas a prática governamental.

Desta forma, pode-se identificar que na perspectiva do serviço social simplesmente não há um conceito próprio do que este seja, derivando destes problemas imperativos e teóricos. Sendo assim, a perspectiva do serviço social consegue libertar-se de uma ingenuidade ideológica de se basear e se preocupar apenas com as tarefas práticas. Porém, percebe-se que houve algumas mudanças no seu contexto, mas ainda permanecem muitos traços até a atualidade, tais como: o enfoque no estudo das políticas e problemas no âmbito local e nacional; ênfase ao estudo de programas governamentais e empresariais isolados; abordagem essencialmente voltada para a prática; tem como característica um enfoque multidisciplinar e bastante confuso; é extremamente empirista se posicionando ingenuamente perante os efeitos ideológicos de sua própria prática.

É uma perspectiva preocupada com a sociedade e a mudança social em um sentido direto e imediato, por sua visão prática de problemas socialmente relevantes e por sua adesão a problemas humanitários, trata-se de uma abordagem onde as questões concretas e as respostas imediatas a elas recebem uma atenção muito maior do que são típicas nas demais teorizações sobre política social (COIMBRA, 1994, p. 80).

Segundo Coimbra (1994), estas características são o diferencial da perspectiva do serviço social diante das outras teorias. Porém nem todos os profissionais do serviço social partilham desta teoria e adota outros métodos como referência para seu trabalho. Dessa forma, pretende-se apresentar outras perspectivas para que se possa partilhar de outras visões no entendimento das políticas sociais.

A Teoria da Cidadania permeou a política social até meados dos anos 1970, quando o interesse dos marxistas despertou para este campo de estudos.

Coimbra (1994) ressalta que a identidade desta abordagem é dada pela centralidade que o conceito de cidadania possui em seu interior. Para ela o entendimento da política social é inseparável da compreensão do processo de expansão e de transformação da cidadania no mundo moderno.

Na teoria da cidadania, a “cidadania é essencialmente um conjunto de direitos” que podem ser divididos em três: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, não surgindo juntos na história, sendo necessários alguns séculos para que cada um se configurasse e todos se fundissem, sendo que a cidadania na íntegra contemplada em suas três dimensões seria algo típico apenas no século XX (COIMBRA, 1994, p. 81).

Coimbra enfatiza que os direitos civis seriam aqueles necessários à liberdade individual: liberdade de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito a justiça. Já os direitos políticos são os de “participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”. E os direitos sociais vão desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e a levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (COIMBRA, 1994, p. 83).

A partir dos estudos de Coimbra pode-se entender que a teoria da cidadania não explica como se estabelecem concretamente cada um dos direitos específicos inerentes a ela, muito pouco diz sobre os processos de definição de política social adotada por seus seguidores na teoria, bem como se apresenta fundamentalmente como uma teoria institucional. Outro fato a considerar é a idéia de teoria da cidadania basicamente como uma meta, algo que se pode buscar em nome dos ideais de justiça social, porém se sabe que dificilmente se conseguirá alcançá-los plenamente.

Nesse sentido, a teoria da cidadania não apenas reabilitou a política social e lhe deu a posição de algo fundamental na sociedade moderna, como elaborou um discurso e um repertório de defesa da política social e de sua expansão em direção a formatos universalistas. Assim, os argumentos para a luta pela política social e pela justiça distributiva ganharam uma nova racionalidade e uma expressão mais profunda.

A abordagem da **teoria Marxista** parte do pressuposto de que não existe uma perspectiva marxista utilitária e imutável sobre o assunto, nascida em pleno século XIX e continuada até a atualidade. Ao contrário, o marxismo de hoje, no que se refere ao estudo das políticas sociais, difere fundamentalmente daquilo que foi visualizado há um século atrás. Coimbra (1994, p. 86) afirma que:

Em nenhuma passagem de sua obra, Marx apresenta uma teorização explícita e sistemática sobre as questões do bem-estar e da política social. Isto pode ser explicado pelo fato de que, na altura em que escreveu, praticamente nenhuma das modernas instituições de política social havia surgido.

E ainda destaca que Marx pouco se preocupou com as políticas sociais, bem como com outras instituições de promoção de bem-estar na sociedade moderna. Na verdade, o principal motivo para isso foi a própria concepção que ele tinha de sociedade capitalista vista como uma forma de organização social essencialmente oposta à idéia mesma de bem-estar. Da mesma forma trabalha com um conceito totalizante de bem-estar, segundo o qual somente na sociedade pós-revolucionária faria sentido falar de bem-estar.

Pode-se dizer que para Marx o capitalismo era concebido como essencialmente antagônico a uma real elevação das condições de vida dos trabalhadores. Ele não negava a possibilidade de que alguma melhoria ainda pudesse ocorrer em seu interior. Ao contrário, não apenas isto era possível, como era possível, também, que o estado burguês legislasse a favor dos trabalhadores e contra os capitalistas. De acordo com Coimbra (1994), tal possibilidade era por um lado, problemática, e por outro limitada. Problemática no sentido da decorrência de um processo de luta política ao cabo dos quais os trabalhadores só conseguiram obter a jornada reduzida como uma conquista, sendo que se estes tivessem

esperado por medidas estatais protetivas, nada teriam alcançado. Desta forma, este autor caracteriza como problemática a política social e não decorrente de um resultado natural da operação da sociedade capitalista, onde admite que a afirmação dos valores e ideais pré-capitalistas tem início dentro do capitalismo, considerando as medidas de proteção social problemática ao invés de considerá-las naturais à sociedade capitalista.

Estas medidas, de certa forma, no entendimento de Marx (apud COIMBRA, 1994), seriam inevitavelmente limitadas por dois motivos. Primeiro, por serem incapazes de promover o bem estar integral dos trabalhadores e suas famílias; segundo, por raramente conseguirem promover um efeito positivo que viesse contribuir na melhoria de suas condições de vida, se esperassem apenas pelo Estado e o capital para que isso acontecesse.

No discurso marxista a sociedade capitalista nada mais faria além de confirmar sua tendência em desprezar os trabalhadores, explorá-los cada vez mais e proletarizar o que restava das classes médias tradicionais. Diante disso, a limitação a que estava ligada à política social estaria submetida na sociedade capitalista, em que a maioria dos marxistas nem mesmo preocupavam-se com ela.

Este fato justifica a pouca produção teórica sobre a política social produzida até meados dos anos 1970, que afirmava o entendimento sobre a funcionalidade e utilidade da política social para o capitalismo. Neste sentido, Coimbra (1994, p. 92) destaca que:

No marxismo de até recentemente, a política social não apenas era muito mal conceituado, como éramos obrigados a pensar qualquer dinâmica dela (contração, expansão ou conservação) como decorrente de alterações de sua funcionalidade. Surgida com o capitalismo, dele depende e a ele acoplada em união funcional, a política social era vista pelos marxistas como uma brilhante (porém lamentável) criação da burguesia para melhor explorar e dominar os trabalhadores.

Nos estudos apontados por Coimbra (1994) em relação às teses de Marx, embora não de todo abandonada, a política social não tinha promovido o bem-estar global dos trabalhadores, e sim em grupos isolados e particularmente depois da

segunda Grande Guerra nos países mais avançados. E, a imagem de política social como “conquista” passou, portanto, a ter uso quase que superficial.

Outra perspectiva de teoria utilizada para falar de política social é a **funcionalista**. No entanto, pode-se atentar que pensadores funcionalistas clássicos como Durkheim (apud COIMBRA, 1994) e Spencer (apud COIMBRA, 1994) dedicaram uma atenção muito pouco sistemática para falar desta questão.

Conforme Coimbra (1994, p. 94) faz sentido discutir esta temática dentro do funcionalismo por várias razões. Em primeiro lugar, na concepção mais geral da sociedade proposta pelos funcionalistas havia positivamente um lugar reservado para as instituições de política social, que eram explicadas por ela. Em segundo, pela influência que exerceu em outros modelos de estudo de políticas social, principalmente, na perspectiva do serviço social.

Ainda que não surgisse uma teorização explícita sobre a política social, o funcionalismo desenvolveu uma concepção da sociedade que é proeminente por si só.

Toda a sociedade, de acordo com Parsons (apud COIMBRA, 1994), defronta-se com alguns pré-requisitos funcionais que ela necessita resolver para manter-se enquanto sociedade, onde, para os funcionalistas, ainda segundo Coimbra (1994), a política social existiria para aumentar o nível de integração da sociedade garantindo que os padrões vigentes não fossem perturbados. Além de que a política social contribuiria para esta integração, aproximando a sociedade moderna dos padrões típicos dos núcleos da comunidade e da família.

O funcionalismo no entender de Coimbra (1994), efetivamente lembra uma concepção das políticas sociais e encontra algumas afinidades com a perspectiva de análise de políticas sociais do serviço social, onde basicamente estas existem para garantir a reprodução da sociedade.

Seguindo na descrição das teorias que analisam a política social, **a teoria da convergência** pode ser entendida como uma variante do modelo funcionalista, onde

a política social era discutida como pré-requisito de funcionamento e integração de qualquer sociedade. Segundo Coimbra (1994, p. 95):

Ela considera que o desenvolvimento econômico e industrial é a tarefa fundamental das sociedades modernas e acredita que é em torno dessa exigência central que a estrutura social se integra funcionalmente.

A teoria da convergência atribui uma concepção visando às políticas sociais, sua expansão e natureza, simultaneamente, como exigência e consequência da economia e da tecnologia industrial. Nesta teoria o determinante básico da estrutura das sociedades modernas, o conteúdo e a política social não são a ideologias, os conflitos sociais e a cultura, mas, sim, a tecnologia.

Observada desta forma, a política social pode ser diferenciada em seus estágios iniciais da industrialização, pois variam as elites e as ideologias e, na dimensão em que o processo avança, as exigências funcionais da industrialização impõem políticas semelhantes a todas as sociedades. Existem algumas áreas do conhecimento que até hoje fazem uso de algumas características expostas nesta teoria, tais como: às políticas de treinamento e formação de mão de obra e às políticas de atenção à saúde e no da política urbana. Na questão da análise da política social esta teoria, na interpretação de Coimbra (1994), apesar de apresentar alguns acertos, mostra-se muito limitada como explicação da política social.

Na seqüência do estudo das teorias da política social, o pluralismo apresenta-se como uma perspectiva de estudo da política social que é típica da ciência política contemporânea e, em consonância com Coimbra (1994, p. 97):

[...] a própria palavra pluralismo surge uma das principais características da perspectiva: a concepção da política como uma arena onde uma pluralidade de atores, movida por uma multiplicidade de causas, se encontra para transacionar.

Percebe-se que os pluralistas tendem a vê-la, a bem dizer, como autônoma, pois nela determinações de inúmeras origens terminariam por se entrecortar e por anular a exclusividade causal de qualquer uma.

Um das características importantes a ser destacada pelo autor acima referendado em relação a esta perspectiva é a de que a perspectiva pluralista é das mais adequadas ao estudo das políticas sociais enquanto políticas singulares, porém muito pouco se pode presumir em relação às explicações mais generalizantes e estruturais para a política social.

A última categoria abordada da política social denominada **Teorias Econômicas da Política Social** é constituída por três variantes distintas. A primeira definida como as aplicações da teoria econômica do bem-estar; a segunda tem a ver com os escritos de liberais e a terceira com os estudos macroeconômicos do gasto público.

A primeira variante denominada de teoria do bem estar, dificilmente trata a política social como objeto proeminente de estudo, preocupando-se em descrever e explicar como é que os agentes econômicos tomam suas decisões, estabelecendo suas preferências e comportamento diante de outros atores. Na segunda variante da Teoria Econômica da Política Social a preocupação está em mostrar que a política social não é inofensiva, tende a ser prejudicial, pelo menos na escala que atingiu os países industrializados.

De acordo com Coimbra (1994, p.99):

A constatação do crescimento e expansão política social nas últimas décadas conduziu a perda do dinamismo econômico, à inchação desmesurada do aparelho estatal e à diluição da operosidade e das motivações para o trabalho.

Por fim, os estudos macroeconômicos do gasto público, da mesma forma, não contemplam uma teorização clara sobre a política social. Nestes estudos o entendimento que apresenta é em relação ao comportamento dos gastos públicos e seu relacionamento comparado, internacionalmente, não podendo ser contemplados como simples exercício contabilista, mas como refere Coimbra (1994), estes estudos produzem informações extremamente relevantes e fornecem sólida base empírica para outros trabalhos, ainda que não exista uma referência que detenha os mecanismos de causação e transformação das políticas sociais.

Pode-se atentar para o fato de o autor ter classificado todas as abordagens apresentadas como insatisfatórias, deixando claro que sequer existe uma definição adequada de política social nas abordagens expostas e nenhuma delas possui um conceito de política social que seja teoricamente e empiricamente expressivo.

Para Coimbra (1994) nas abordagens descritas como o pluralismo e marxismo, onde possivelmente existam modelos causais de explicação das políticas sociais, no modelo pluralista, o grande problema não é a falta de explicações causais e, sim, a multiplicação de dimensões determinativas decorrendo da abordagem investigativa que é o estudo de caso adotado pelos autores da perspectiva pluralista que gera a incapacidade da elaboração de sínteses que se perdem na quantidade das informações.

Na tentativa de responde à questão se o marxismo contempla a pergunta de como surgem às políticas sociais, Coimbra (1994, p. 106) ainda ressalta que o simplismo é característico da abordagem marxista ao estudo das políticas sociais, enquanto que a complexidade exagerada seria típica das aplicações do pluralismo a este tipo de problemas.

O pluralismo e o marxismo são as únicas perspectivas dentre as demais já mencionadas anteriormente, que efetivamente possuem algo que pelo menos se assemelha a uma explicação das causas das políticas sociais. O que é descrito sobre o estudo das políticas sociais conduzidas sob aspiração dos modelos pluralistas da política, o grande problema não é falta de explicações causais, mas o oposto, a multiplicação das dimensões determinativas.

Pode-se perceber então uma crítica à metodologia empregada, que em grande parte decorre de ser o estudo de caso o mais típico procedimento de pesquisa adotado pelos autores inspirados no pluralismo.

Nessa abordagem, depois de estudado, o real é devolvido em estado bruto como um amontoado de fatos, impossibilitando obterem-se maiores significações. O que fazer então?

Coimbra (1994) elabora uma discussão voltando-se a tentativa de apresentar as maneiras do marxismo responder a pergunta: Por que existem as políticas sociais? As respostas aparentemente têm largo curso na bibliografia e no debate acadêmico brasileiro. O autor explicita que a sua análise limita-se a crítica sem a pretensão de adiantar soluções, e que o próprio marxismo vem passando por transformações nesses últimos anos e, junto a isso, as suas aplicações ao estudo das políticas sociais.

Observa-se que o raciocínio marxista sobre os mecanismos de causação das intervenções sociais do Estado tem sido singularmente simplista no plano teórico, não sendo apenas o simplismo a única característica, e sim, a centralidade que o marxismo atribui à história, podendo ser considerados inversos. De acordo com Coimbra (1994, p. 110):

O Simplismo se manifesta de duas formas. Por um lado na adoção de um esquema bipolar, onde a interação entre apenas dois atores é definida como suficiente para explicar o nascimento de toda e qualquer política. Por outro, na mesma maneira em que tais atores são concebidos, como entidades essencialmente simples e homogêneas.

Pode-se dizer que a maioria das pesquisas inspiradas pelo marxismo sobre as origens de políticas sociais podem ser avaliadas: ora bipolares, ora não. O modelo bipolar emerge da definição de que tudo o que se necessita para entender o nascimento de uma política social particular, o conjunto delas, é conhecer como interagem dois atores: de um lado existe a obrigatoriedade de se perceber o Estado e do outro, a classe trabalhadora.

Essas leituras representam quase que a totalidade do que o marxismo tem a dizer a respeito da causação das políticas sociais, até pouco tempo atrás. Nesse sentido, Coimbra (1994) salienta que a primeira leitura dá lugar ao que se poderia chamar de hipótese do engodo, entendida como sedutora, onde as políticas sociais são determinadas pela lógica do Estado, emanam de processos internos de reconhecimento de sua conveniência e terão a classe trabalhadora fundamentalmente como objeto.

É fundamental perceber que em termos de causalidade esses dois tratamentos da primeira vertente da hipótese do engodo é a confirmação de que o Estado Burguês encetará políticas sociais porque assim o exigem a produção e/ou a circulação de mercadorias. O papel do Estado desaparece enquanto categoria determinante ao tornar-se puro executor. E, em consonância com Coimbra (1994, p. 112):

Seu papel seria o do capitalista ideal coletivo, instância onde os interesses das unidades fragmentadas do capital seriam reunidos e garantidos ainda que à custa de sacrifícios localizados para algumas delas.

Segundo destaca Lênin (1917, p. 294-295, 1986) o Estado passou a existir porque houve, também, a existência da “divisão da sociedade em classes”, sendo uma a explorada e a outra exploradora. “A história mostra que o Estado, como aparelho especial de coação dos homens, surgiu apenas onde e quando surgiu a divisão da sociedade em classes, isto é, a divisão em grupos de homens, dos quais uns podem constantemente apropriar-se do trabalho de outros.”

Nessa perspectiva, as políticas sociais terminam apresentadas à classe trabalhadora como outra coisa, como um instrumento para elevar seu bem estar e sua qualidade de vida. Tendo então, outro viés em seu entendimento, pois não só elas servem aos interesses dos trabalhadores como também aos da burguesia.

A segunda variante apresentada por Coimbra (1994) se trata das políticas sociais como fenômenos políticos enquanto meios, pelos quais: o Estado burguês ganha adesão da classe trabalhadora a um sistema social onde ela é necessariamente e sempre prejudicada. Essa alternativa pode ser mais facilmente identificada pela idéia de cooptação definida por Coimbra (1994) como o processo pelo qual se daria essa absorção do potencial transformador e revolucionário dos trabalhadores que cedem às reivindicações ao receberem as migalhas que os poderosos lhes destinam.

Coimbra (1994, p.113) destaca que:

As políticas sociais são precisamente as migalhas de que se falou. Elas representam, portanto, a moeda pela qual o Estado burguês compra a docilidade atual e o compromisso futuro da classe trabalhadora para com a manutenção do capitalismo, dando-lhe uma participação simbólica no consumo social que, ao contrário de ser uma ameaça à realização do lucro, é uma de suas mais importantes guardiãs.

Percebe-se, em primeiro lugar, que o funcionalismo marxista vê as políticas sociais como exigências ditadas: quer pela lógica da acumulação, quer pela legitimação, substitui a reflexão a respeito da sua causalidade. Em segundo, a de que a história desaparece como problema, pois as manifestações concretas ficam subordinadas a requisitos universais que o modo de produção de mercadorias colocaria. E a terceira, mesmo que o Estado apareça em ambas as versões da hipótese, ele é pouco mais que um momento insignificante de um processo cuja determinação está fora dele, deixando, assim, também de ser um problema.

Essas características expostas nas três hipóteses acarretam em algumas conseqüências. Trata-se de hipóteses com proposições literalmente infalsificáveis, pois sempre se poderia demonstrar uma suposta lógica que dê conta de todos e quaisquer fatos, mesmo os de convívio mais implausíveis, onde mudanças, diferenças, rupturas, transformações não são problemáticas no plano empírico, pois tudo se inscreveria numa lógica qualquer.

A segunda conseqüência apontada ocorre quando se pretendem elaborar mais adequadamente os dois planos de análise: conceitual e empírico. Isto surge apenas quando se leva a sério o desenvolvimento das categorias abstratas e as informações substantivas.

A terceira tem a ver com o tema da mudança nos estudos sobre políticas sociais. As discontinuidades e as inovações ora são simplesmente extintas, ora são menos intensas as eventualidades nos requisitos da acumulação, que por sua vez ficam inexplicadas e que para Coimbra (1994, p.115), com isso, se fecha o lugar onde o comportamento e a prática social dos atores existiria, deixando de ser problemática a efetividade dos conflitos de interesses e dos processos de ação coletiva.

Como alternativa a esta hipótese aqui discutida, surge à segunda, denominada hipótese da conquista, que é diferente da anterior, pois pensa as políticas sociais como resultados de processos de acomodação política a crises que têm sua principal origem na ação da classe trabalhadora, que é o agente e não o Estado, pois a classe trabalhadora, mesmo não intencionalmente, apenas reage.

Segundo Coimbra (1994, p. 115):

Na primeira versão da 'hipótese da conquista', o que temos é a imagem de um combate entre dois atores perfeitamente informados, um sabedor do que quer e outro do que não quer. O primeiro, em determinadas condições, pode ter sucesso, sendo o segundo forçado a ceder e recuar, deixando aberto o espaço onde o outro afirmará sua vontade. Surgem desta forma as políticas sociais, os troféus da guerra social, o símbolos das 'conquistas' dos trabalhadores.

O que se pode considerar agora é que a classe trabalhadora não precisa mais utilizar-se de mecanismos de lutas diretas para obter do Estado um produto que lhes era recusado. Ao contrário, o próprio Estado antecipa-se, e mesmo sem que a guerra civil esteja declarada, propõe e executa medidas sociais que inibem ou canalizam para as finalidades determinadas por ele.

Na medida em que se evita a guerra, assegura-se a paz social e preservam-se as regras de distribuição de poder e riqueza na sociedade, onde o Estado casualmente ocasionará mudanças no acesso a determinados recursos. Esta hipótese, em partes, deixa dúvidas na questão se haverá ganho para a classe trabalhadora nesse processo, pois a antecipação poderá significar mero assistencialismo.

A consideração que Coimbra (1994) traz referente à análise do texto sobre as políticas sociais, analisadas na perspectiva do marxismo, responde como surgem as políticas sociais e apresenta duas importantes considerações. Uma delas é que a análise marxista não tem conseguido responder as perguntas de causação da política social na sociedade capitalista, por se prender a modelos simplistas, a - históricos e resumidos. A outra é que cada um desses problemas pode ser resolvido, em parte, com o mesmo modelo teórico mais geral que se inspira nas referências de

Marx. Porém é capaz de caminhar à frente destas questões quando conseguir livrar-se de alguns equívocos e outros tantos preconceitos que acumulou em sua história de consideração do fenômeno.

Se até aqui foi percorrida uma abordagem teórica, veja-se agora uma abordagem histórica.

De acordo com Vieira (2004, p. 12):

A filosofia que patrocina a diferença entre os direitos sociais subordinados ao Estado e direitos sociais subordinados à sociedade busca a sua realização e, por ela, vai sendo superada. Como lembrou Karl Marx, em contribuição à crítica da filosofia do direito de Hengel, 'numa palavra, não podeis superar a filosofia sem realizá-la'.

Muito se tem dedicado a nem sempre fácil tarefa de esclarecer a essência das políticas sociais, e a questão de saber se as políticas sociais envolvem os direitos ou não. Conforme Vieira (2004), não é fácil esclarecer a essência das políticas sociais, onde estas políticas têm sido ligadas ao funcionamento do mercado, à capacidade de compensar as falhas deste, à ação e aos projetos dos governos e aos problemas sociais.

Reportando-se à questão do entendimento das políticas sociais, Vieira (2004) aponta alguns questionamentos de fundamental importância no aparato da questão da política social na América Latina, trazendo como problema principal e para discussão o porquê dos latino americanos insistirem em subir ou descer na escala dos países subordinados, como povos ditos independentes das suas matrizes no século XIX. O que traz indagações é a questão da persistência na causação de danos à grande maioria da população, por meio de políticas sociais que perseveram no atraso e dependência econômica, com contrastes infinitos entre a pobreza e o excesso de riqueza, a fome e a fartura, além de outros tantos contrastes que nos causam indagações e, também, indignações.

Diante das indagações e indignações, Sen (2000) ao se referir as fomes coletivas e outras crises esclarece que as políticas e outras ações podem erradicar

os problemas da fome no mundo moderno. Estes problemas são considerados terríveis. Com base em análises econômicas, políticas e sociais o autor acredita ser possível identificar as medidas que levem à eliminação das fomes coletivas e a redução drástica da subnutrição crônica. Mas, para isso, é importante que as políticas e os programas utilizem-se das lições que vêm das investigações e dos estudos empíricos.

Porém, em consonância com Viera (2004, p. 70):

A organização social da América Latina nutriu-se e nutre-se, de incontestáveis e avantajados obstáculos de nascimento, de cor, de miséria, filtrando a reduzida melhoria de seus habitantes e suscitando a vergonhosa interpretação de que se trata de uma população comumente indolente e pouco ou nada produtiva. A abjeção social e o preconceito racial vêm abraçando o pessimismo sobre os povoadores de origem indígena e negra, e ainda dos demais povos fundadores da sociedade latino-americana.

Quando se trata da organização social da América Latina aparecem alguns questionamentos referentes às diferenças na realidade político-econômica, e conseqüentemente social dos Estados Unidos da América em relação aos países latinos. Os Estados Unidos da América encontra-se na primeira colocação quando os quesitos são: a potência econômica, tecnológica e militar. Este país no final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, já se encontrava nesta condição ao passo que os países latino-americanos continuam no princípio do século XXI a fornecer matérias-primas, produtos alimentícios, mão-de-obra barata e vantagens financeiras na posição de “subordinado” da potência. Vieira (2004) apresenta alguns fatos que possivelmente explicam as dessemelhanças entre norte-americanos e latino-americanos, como o Compromisso de Missouri que assinalou o início das lutas políticas e sociais anteriores à Guerra da Secessão, nos Estados Unidos, porém o que se sabe é que este compromisso não passou de um acordo de papéis. A própria questão da corrupção, da apropriação indevida dos mecanismos de obtenção de oportunidades para o enriquecimento ilícito, continua sendo uma das principais características dos países latino-americanos após a sua independência sem que exista uma mínima condição de proteção à maioria da população. Nesse sentido, explica Vieira (2004, p. 77):

Isto quer dizer, em outras palavras, que aqui se firmou o princípio do privilégio, e não o princípio da igualdade, ou mesmo da liberdade. Basta passar os olhos nas Constituições e nas legislações para concluir que aqui se firmam o latifúndio sem investimento, a utilização irracional e injusta da riqueza, a regalia dos militares, o assistencialismo, a caridade dos poderosos e particularmente o favor, uma das chaves da corrupção.

Estas e outras características e em específico a questão da corrupção manifestada a partir da ação dos representantes eleitos pelo povo, vai ser em seguida, assumida como uma postura correta, reproduzindo a mesma ação de acordo com suas capacidades e seu cotidiano, fazendo refletir sobre o real significado da democracia no Brasil. A democracia representada através do voto na vontade popular por meio da escolha de candidatos ou ideais representados por partidos ou movimentos sociais, de certa forma, tem sofrido com a descrença no real significado de democracia.

Pode-se dizer que a maioria da população brasileira tem exercido o seu direito ao voto por força da obrigatoriedade, pois desesperançosos em relação à prática e ao futuro da democracia, tem presenciado condutas corruptas no decorrer da história do Brasil. A presença da corrupção, de certa forma, provoca na população o descaso ao exercício da cidadania, a desconfiança nos candidatos que tendem a demonstrar o esquecimento daqueles que os elegeram.

O que vem caracterizando a democracia e o exercício desta, na atualidade, através do voto, é a busca dos candidatos por um emprego, não mais constituído de valores coletivos e sim individuais, além da verificação na própria forma que o governo, através de seu órgão representativo - Tribunal de Justiça Eleitoral -, trata das questões eleitorais, conduzindo-as como uma vaga a um emprego, no qual o patrão é o povo e o empregado será o candidato escolhido. Isto demonstra que o processo democrático no Brasil não é sério, pois esse é irreal, já que não tem a participação efetiva do povo. O povo não tem voz e nem vez dentro do modelo capitalista de governo que já tem suas normas e regras, impondo suas condições e a forma com que os candidatos eleitos devem conduzir o país.

Pode-se destacar que uma das formas utilizadas pela estratégia capitalista para não esquecer do povo de forma tão evidenciada é a aplicabilidade de políticas sociais. E, por conta da estratégia capitalista, as políticas sociais são omitidas pelos governos aos diretamente interessados, os trabalhadores. Assim, passa-se a entender a atuação de sucessivos governos latino-americanos como despreparados diante dos reais interesses da maioria da população, já que os interesses econômicos das grandes potências e que determinam como a forma de governar irá acontecer nos países ditos do “Terceiro Mundo” está em primeiro lugar.

Por isso, as políticas sociais são vítimas da ação desencontrada e da omissão dos governos latino-americanos, despreocupados com os interesses da grande maioria dos habitantes, concentrando sua preocupação aos interesses dos grupos econômicos financeiros da América Latina e fora dela.

Tratando da importância da democracia Sen (2000, p. 173) destaca que “enquanto os tigres asiáticos são protegidos, nada protege os miseráveis seres humanos que tentam ganhar a vida trabalhando”. As necessidades econômicas são fortes em países de Terceiro Mundo e “essa força fatalmente pesa mais do que outras pretensões, como a liberdade política e os direitos civis”.

Desenvolver e fortalecer um sistema democrático é essencial no processo de desenvolvimento. A importância da democracia reside em três virtudes distintas: 1 - sua importância intrínseca, 2 - suas contribuições instrumentais e 3 - seu papel construtivo na criação de valores e normas. Nenhuma avaliação da forma de governo democrática pode ser completa sem considerar cada uma dessas virtudes (SEN, 2000, p. 185).

O sistema democrático para Sen (2000, p. 187) só é fortalecido quando se tem reconhecida a sua importância e quando são salvaguardadas as “condições e circunstâncias que garantem a amplitude e o alcance do processo democrático”. Além de a democracia ser “valiosa [...] como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa)”, é necessário que seus “caminhos” e “meios” funcionem no sentido de que “seus potenciais” se cumpram. A democracia tem, então, a meta de alcançar e realizar a “justiça social”, que vai depender das formas institucionais, incluindo suas regras e regulamentações

que devem ser democráticas e da prática efetiva. Enquanto a prática democrática destaca ainda Sen (2000, p. 187), o seguinte:

Apresentei razões para considerar-se a questão da prática fundamentalmente importante nas contribuições que podemos esperar dos direitos civis e das liberdades políticas. Esse é um desafio enfrentado tanto por democracias bem estabelecidas como os EUA (especialmente com participação diferenciada de diversos grupos raciais) como por democracias mais recentes. Existem problemas comuns e também problemas díspares (SEN, 2000, p. 187).

O que se pode constatar é que nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI, a América Latina adotou a abertura de seu mercado consumidor interno, liberando a descontrolada especulação financeira, o aumento das importações, leiloando as principais empresas públicas, privilegiando os investimentos e as empresas externas, pagando a dívida externa, cortando os gastos públicos, em prol do controle das contas do Estado, com a aceleração da pobreza, da violência social e do desemprego em meio aos latino-americanos.

Para Vieira (2004, p. 79) “falar de política social, nas condições expostas, é aludir a um arremedo de política social, a gosto dos governantes e de sua tecnoburocracia, que nunca mencionaram tanto a proteção social e a educação”. Em seqüência, na análise do mesmo autor sobre a política social na América Latina, onde é evidente que os latino-americanos suportaram séculos de subordinação e de privações, construíram riquezas para viver na miséria, assistindo igualmente ao surgimento de Império sem súditos na América portuguesa, e de República sem povo na América espanhola. A inversão é clara, pois aqueles que suaram, que se sujeitaram, padeceram toda a sorte de desenganos e doenças, que morreram cedo em razão destas, das guerras e também do egoísmo de alguns que desencadearam a desordem e imaturidade popular.

A América Latina, de modo geral, desde a época das independências, vem sofrendo com a falta de capital e de elevados juros, onde a insegurança pessoal e social permeia opressores e oprimidos, capitalistas e trabalhadores, com tudo isso, os grandes países capitalistas do Ocidente têm negado e negam à América Latina o desenvolvimento de uma civilização própria, sendo considerada um mundo bárbaro,

mau, inferior, primitivo, mestiço, estranho, indolente, pobre, sem instituições respeitáveis, incapazes econômica, política e socialmente.

Estas e outras situações constituem sérios riscos¹, pois são sociedades que passam por importantes transformações econômicas, que as levam a implantar uma política social direcionada a cuidar monetariamente de indigentes, de maneira focalizada, dispersa e seletiva. Políticas Sociais estas que são segmentadas através da confiança depositada no executor, onde a população tem a certeza que o benefício chegará a suas mãos todos os meses, confiança esta, que ocorre através da aposta em um sistema de governo que buscou conquistar seus beneficiários apostando na superação de um dos principais problemas enfrentados pela maioria a questão da fome. Trabalhando na perspectiva de enquadramento de superação de questões discutidas mundialmente e analisadas por inúmeros órgãos representativos. No Brasil a que se destacar que as políticas sociais executadas pelos governos que antecederam o Governo Lula, provocavam inúmeras incertezas gerando desconfianças no amanhã, pois nunca foram confiáveis. No atual governo, foi possível adquirir novamente esta confiança, quebrando os riscos e favorecendo a estabilização do sistema.

¹ O risco e a confiança, assim como seus vários opostos, precisam ser analisados em conjunto nas condições da modernidade tardia. A “primeira sociedade global” é certamente unificada de uma maneira negativa, como diz Beck, pela geração de riscos comuns. Os “bens” criados pelo desenvolvimento industrial ficam prejudicados por uma série muito óbvia de “males”. Esta sociedade, não obstante, não é apenas uma “sociedade de riscos”. É uma sociedade em que os mecanismos da verdade se modificam – de maneiras interessantes e importantes. O que pode ser chamado de confiança ativa torna-se cada vez mais significativo para o grau em que emergem as relações sociais pós-tradicionais. A confiança ativa é a confiança que tem de ser tratada e mantida com energia. Hoje em dia, está na origem das novas formas de solidariedade social, em contextos que variam desde os laços pessoais íntimos até os sistemas globais de interação. Nas profundas transformações que estão atualmente ocorrendo na vida pessoal, a confiança ativa está necessariamente atrelada à integridade do outro. Essa integridade não pode ser **tacitamente** assumida com base no fato de uma pessoa ocupar uma determinada posição social. A confiança deve ser conquistada e ativamente mantida; e isso geralmente pressupõe um processo de mútua narrativa e revelação emocional. Uma abertura para o outro é a condição do desenvolvimento de um laço estável – salvo quando os padrões tradicionais são por uma ou outra razão reimpostos, ou quando existem dependências emocionais e compulsão. Em contextos organizacionais maiores, a confiança ativa depende de uma abertura mais institucional. A autonomia envolvida aqui pode ser compreendida em termos de responsabilidade e de tomada de decisão de baixo para cima. Alguns supõem as mudanças que atualmente afetam – e destroem – os sistemas de comando hierárquicos nas esferas econômica e política são resultados de inovações tecnológicas, em particular, da introdução da computação e da tecnologia de informação. Mesmo no domínio dos sistemas especialistas, a confiança ativa torna-se mais proeminente. Isso em parte acontece em razão das divisões dentro, e das contestações – da especialização, já comentadas anteriormente. Onde há ceticismo, onde há uma consciência das disputas que dividem as autoridades especializadas, proliferam os mecanismos da confiança ativa. Como declara Beck, novas formas de regulação que afetam os sistemas especialistas compõem uma área de confrontação superior na área da subpolítica (GIDENS, A.; BECK, U; LASH, S., 1997).

O Capitalismo sempre procurou internacionalizar-se. No momento, a globalização tem sugerido universalização das atividades econômicas, sociais, políticas e culturais. Ela alude à inserção econômica, social, política e cultural dos países no mercado internacional, nas trocas econômicas, políticas, sociais e culturais existentes no mundo. (VIEIRA, 2004, p. 107).

No Brasil a globalização foi incorporada de maneira desleal, pois seria ela que abriria caminho para a América Latina no considerado “Primeiro Mundo”, altamente capitalizado, onde esses países, incluindo o próprio Brasil, estão procurando ser contemporâneos do seu tempo, preocupando-se em abolir a sensação de retardamento.

A globalização introduziu-se no Brasil e em outros países de maneira insidiosa, pois ela é que piora a América Latina no “Primeiro Mundo”, altamente capitalizado. Países como o Brasil e outros da América Latina, de tempo em tempo buscam aderir a “febre” da modernização, sendo que todos os países latino-americanos têm de “ser iguais” aos Estados Unidos da América e à Europa Ocidental, têm de ser Contemporâneos da trajetória deles, ou então, manterem-se na condição de subordinados e/ou dominados destes.

Assim, os países latino-americanos devem adotar modelos, pelo menos, parecidos com os referenciais, contanto que não deixem de ser subordinados destes. Isso quer dizer que também faz parte da estratégia capitalista a “ditadura” de modelos, com a finalidade de haver a permanência do sistema capitalista. Sem o entendimento de que deve haver o interesse dos países latinos em concentrar capital e renda, acontece o desmantelamento do sistema capitalista e, por conseqüência, acaba por extinguir-se o encadeamento proposital do poder dos concentradores de capital por sobre os não detentores, ou melhor, “os espoliados”. Sobre a América Latina espoliada, Eduardo Galeano (1979) traz nas “Veias Abertas da América Latina”, de que forma esta espoliação aconteceu na estrutura contemporânea. “A caridade internacional não existe” (p. 246) e prova disso é “a depauperação da América Latina”, exposta no site <http://resistir.info> (2007, p. 1) da seguinte forma:

A transferência líquida de recursos da América Latina para o exterior subiu para 77,82 mil milhões de dólares em 2004, informa a

Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina. Em 2003 este montante fora de US\$34,38 mil milhões; em 2002 de US\$40,98 mil milhões; e em 2001 de US\$2,89 mil milhões.

Figura 1 – A transferência de recursos da América Latina para o exterior

AL: Transferência líquida de recursos [*] (US\$10 ⁶)						
	1995	2000	2001	2002	2003	2004[**]
América Latina e Caribe	20 191	2	-2 894	-40 981	-34 384	-77 826
Argentina	423	1 064	-15 947	-20 640	-11 785	-8 346
Bolívia	243	182	30	-156	-185	-623
Brasil	19 951	4 078	6 777	-10 252	-14 072	-31 612
Chile	-624	-1 621	-2 022	-1 831	-3 052	-9 689
Colômbia	2 927	-2 165	-288	-1 258	-2 286	-1 146
Costa Rica	312	-699	-43	564	421	325
Equador	-105	-2 020	-776	-13	-857	-1 221
El Salvador	343	132	-293	-35	642	-18
Guatemala	256	1 483	1 642	938	1.283	974
Haiti	232	19	92	-14	3	28
Honduras	65	161	272	243	-20	411
México	-1 464	6 194	11 498	8 786	5 709	-2 931
Nicarágua	339	573	577	741	706	866
Panamá	82	4	204	-140	-574	-1 297
Paraguai	262	109	237	-138	155	407
Peru	3 064	-291	310	489	-505	-2 495
R. Dominicana	-455	-85	168	-880	-2 463	-1 931
Uruguai	203	672	702	-2 602	964	-131
Venezuela	-5 864	-7 792	-6 035	-14 782	-8 468	-19 396

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

[*] A transferência líquida de recursos é o rendimento líquido de capitais totais menos o saldo do pagamento de rendas (pagamentos líquidos de serviços e juros). Os números negativos indicam transferências de recursos para o exterior.

[**] Números preliminares

Fonte: http://resistir.info/imagens/transf_1995_2004.gif. Acesso em: 20 de Jul. 2007.

A concentração de renda, como se pode perceber é uma realidade globalizada, fazendo com que se reconheça a América Latina como “espoliada” no dizer de Galeano (1979) e como mostra a Figura 1.

O que se tem denominado de globalização como inserção nas relações mundiais, não ocorre da mesma forma e no mesmo grau para todos os países. “A globalização não foi e não é igual para todos, ela teve e tem graus essencialmente diferentes”. É isto o que destaca Vieira (2004, p. 109):

O mundo globalizado resume-se na metamorfose do mundo em mercado interno, controlado pelas empresas transnacionais. Esse mundo globalizado institui o grande mundo como nunca existiu, o grande mundo sem fronteiras e limites, o grande mundo das megafusões de empresas, bancos, disfarçando a real imoralidade, a corrupção, o enriquecimento ilícito, as fraudes nacionais e

internacionais, a malevolência, a promiscuidade gloriosa, a resignação social, evidenciando, finalmente, uma época do capital bandido.

Na América Latina, o que se pode denominar de pós-ditadura dos anos 80, significa, primordialmente, desindustrialização, desemprego, trabalho informal, escassez de terras, êxodo rural, migração interna, emigração e sérias violações dos direitos humanos. A tentativa de pagar a dívida externa por parte dos países latino-americanos, devedores contumazes, exige o drástico corte das despesas públicas, a atração de capital estrangeiro mediante a retribuição de elevados juros, a queda da atividade econômica, o estímulo à produção de mercadorias a serem exportadas, subordinando demasiadamente o mercado interno ao mercado externo.

Toda essa longa exposição mostra que invariavelmente, a política social configura-se impossível às condições de existência humana na América Latina. Vieira (2004) enfatiza que tal política social acima descrita compõe aquilo que pode ser chamado de perseverança no atraso e na dependência econômica desprezível. A política social possível aos latinos americanos não deve causar dano à população, nem amargurar ou roubar-lhe a vida.

Alguns apontamentos são expostos como possíveis soluções nesta época, onde implica, na América Latina, desde o subsídio fiscal às empresas envolvidas no combate à desigualdade, a transferência de competências do governo federal para os estados e municípios, através de programas de renda mínima, até as Organizações não Governamentais (ONGs).

O que na atualidade tem sido chamado de políticas sociais e, também, de políticas públicas, sintetiza-se em programas tópicos, focados, fragmentados, incompletos e seletivos, com atuação dispersa, sem planejamento, esbanjando esforços e recursos oferecidos pelo Estado, sem fiscalização da sociedade.

As políticas sociais, derivadas de políticas econômicas de cunho nacionalista, tiveram a finalidade inicial de mobilizar controladamente as sociedades latino-americanas e acabaram convertendo-se, antes de tudo, só em políticas de controle dessas sociedades (VIEIRA, 2004, p.114).

Na atualidade, indica-se a estabilidade da moeda com a finalidade de evitar o crescimento da inflação e os desperdícios de recursos na efetivação dos programas sociais. Este crescimento da inflação e o desperdício aparecem como os principais responsáveis pelo desemprego e degradação das sociedades na América Latina. Assim, a estabilidade monetária transforma-se em elemento estratégico para que ao crescimento e a diminuição do desemprego.

A riqueza e a pobreza têm nomes. Elas não expressam abstração pura e simples, entidades idealizadas, distintas apenas na mente e na linguagem. Entre os pobres, as pessoas nascem, porém inexistem socialmente, não por causa da exclusão e sim porque se originam do lado de cá da apropriação dos bens sociais. Por isso, em vez de a política social dos sem-nome, a política social deve ser dos 'com-nome', pois riqueza e pobreza possuem não somente nomes como raízes históricas diversas. (VIEIRA, 2004, p. 115).

O modo descontínuo que a política social dos "sem-nome" opera, de forma fragmentada, incompleta e excludente; a política social dos "com-nome" depara-se com outro solo, no qual germina algo superior à riqueza. Esse solo esclarece Vieira (2004), acham-se nas formas cooperativas, tão antigas e tão novas, com as quais a enorme maioria das populações organiza-se para sobreviver em sociedades onde convivem a pobreza e ostentação, a fome e a abundância, a grosseira tecnologia e a alta tecnologia, onde a cooperação é o único meio humano, melhor constituído de avançar sobre barreiras e desigualdades, através da superação, cooperação recíproca entre os iguais, definida através de um canal de diálogo entre os atores sociais.

No Brasil a política social percorre dois momentos políticos distintos e marcantes no século XX. O primeiro, denominado período de controle da política, correspondido à ditadura de Getúlio Vargas e ao populismo nacionalista e; o segundo denominado de política de controle, cobrindo a época da instalação da ditadura militar em 1964 até a conclusão dos trabalhos da Constituinte em 1988.

Nesses dois períodos a política social brasileira compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações

e até as pressões da sociedade. No terceiro período, após 1988, a política social acha-se como política social sem direitos sociais (VIEIRA, 1997, p. 68).

Em nenhum momento histórico da República brasileira, os direitos sociais sofrem tão claros ataques da classe dirigente do Estado e dos detentores do poder político-econômico como nos anos de 1995. Esses ataques aos direitos sociais em nome de algo que se pode intitular de neoliberalismo tardio, em nome de uma modernização, ou simplesmente em nome de nada, que se alimentam no campo da política social de falsas polêmicas.

Enquanto desenvolvimento capitalista, Vieira (1996, p. 69), destaca que este acontece da seguinte forma: a) o capitalismo liberal correspondendo à racionalidade, à modernidade, ao Estado mínimo e ao Estado protetor; b) o capitalismo organizado correspondendo ao racionalismo, ao modernismo e ao Estado-providência; c) o capitalismo desorganizado correspondendo à racionalização, à modernização, às transformações do Estado e da vida coletiva, pela desregulação, pela convencionalidade e pela flexibilidade.

O que se pode dizer como essencial nisso tudo é a questão da revolução tecnológica que causa crise estrutural de caráter fortemente depressivo, onde sua manifestação mais questionável está no campo do desemprego, e mesmo a ação fiscal do Estado, através do fundo público não lhe acrescenta autonomia. Por maior que seja a autonomia do Estado sobre o fundo público esta sequer se aproxima da autonomia dos capitalistas sobre o seu capital.

Pode-se atentar para as conseqüências políticas da supressão dos direitos sociais descritas por Vieira (2004): a) tidas como naturais e independentes, as leis da economia lamentavelmente transmitem a impressão de que extinguem as sociedades, sobrevivendo apenas os mercados e os grupos unidos a ele. Em conseqüência arruínam-se as classes sociais, os movimentos sociais, as teorias e o próprio pensamento, no mundo em incontrolável mudança; b) o processo produtivo submete-se intensamente ao capitalismo financeiro, que acumula mais lucro com a especulação do que com a produção. Ao mesmo tempo internacionalizam-se a criação e a difusão das indústrias de comunicação, tornando a globalização

econômica em crescente americanização da cultura de massa; c) os ajustes estruturais ou a livre circulação dos capitais debilitam os processos produtivos das sociedades, sujeitando-se às aventuras do capitalismo financeiro a também americanização da cultura.

No contexto dos princípios e parâmetros teórico/históricos para a compreensão do “Programa Bolsa Família” que possibilita o entendimento da relação sutil existente entre política pública e o sistema econômico capitalista, tem-se como questão pertinente analisar as circunstâncias da Política Social na figura do Estado. É sobre essa questão que trata o tópico que segue.

1.1 Circunstanciando a Política Social na figura do Estado

Dentro da perspectiva proposta no estudo das políticas sociais, Vicente de Paula Faleiros (2006) traz algumas considerações em relação à estruturação destas, considerando que as mesmas conduzidas pelo Estado capitalista representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais, sendo o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuindo para a reprodução das classes sociais. Para Faleiros (2006, p. 46):

Esta condição é dissimulada pelas ideologias humanistas, progressistas ou liberais, que apresentam estas medidas como instrumentos de igualdade social, de melhoramento do bem-estar, de igualdade de oportunidades.

O Estado intervém neste setor pela relação existente entre a sociedade civil e o órgão do poder que esta sociedade proporciona. Nas sociedades capitalistas avançadas, estas medidas de política social são mediações para reproduzirem a força de trabalho, segundo o projeto de fracção hegemônica da burguesia. Entretanto, essas mediações realizadas pelo Estado se limitam e se dinamizam pela força de dominação hegemônica desta burguesia, e pelas contradições e as exigências das diferentes frações e pelas forças dos movimentos das classes subordinadas, de sua capacidade de obter concessões e de constituir alternativas concretas ao poder existente.

Segundo a visão liberal, a ação espontânea do mercado deveria ocasionar um equilíbrio entre todos os indivíduos, de tal sorte que todos pudessem nele tirar vantagens pelas vias da livre concorrência e da livre escolha. Porém, esta utopia liberal jamais foi realizada, e, para corrigir esse mecanismo, o Estado Liberal intervém com medidas sociais fora do sistema de mercado ligadas aos interesses mercantis. Dessa forma a intervenção não mercantil do Estado contribui, com efeito, para a gestão da mão-de-obra, para a criação e melhoramento dos recursos humanos, para a produtividade das empresas e para o estímulo da demanda, favorecendo no conjunto a economia do mercado.

Esta intervenção do Estado se dá através do apoio às empresas ou aos indivíduos para produzir ou ascender aos bens e serviços existentes no mercado, possibilitando o favorecimento de compra nos mercados paralelos para certos grupos sociais que não estão em condições de comprar bens ao preço corrente.

Segundo Faleiros (2006, p. 48):

As políticas sociais permitem também certa regularidade no mercado de trabalho, pelos mecanismos de colocação e de formação de mão de obra e pelos mecanismos de auxílio ou seguro aos desempregados. São estes os instrumentos de controle da força de trabalho e dos salários, cujas modificações seguem as crises econômicas e sociais.

Na tentativa de justificar esta intervenção, o Estado é apresentado com neutralidade na suas sentenças, acima das classes e dos grupos sociais, com a função de restabelecer o equilíbrio social e econômico do mercado para que todos possam retirar suas vantagens. E para os que não podem retirá-las, e/ou usufruir delas, por razões pessoais ou de debilidade social, o Estado intervém como “protetor” e para a proteção caracterizando-os como grupos desfavorecidos.

O Estado é e pode ser considerado como um agente principal, que age pela sociedade civil para tornar acessível este mínimo, para a proteção material dos indivíduos. Apresenta-se como protetor dos fracos satisfazendo as necessidades sociais, pelas medidas legais que compensem as fraquezas dos indivíduos, através

da introdução dos direitos sociais. Esta proteção justifica-se em nome de uma justiça distributiva, da equidade ou até da igualdade de oportunidades.

Faleiros (2006, p. 51) enfatiza que:

Em face do aumento dos conflitos sociais, de toda espécie, derivados da organização e da combatividade da classe operária, a burguesia liberal no capitalismo foi obrigada a estabelecer novos contratos sociais, ao nível institucional. Esses contratos se limitam ao problema em questão, com regras bem precisas, para que cada uma das partes possa apresentar seus imediatos em vista de uma negociação e de uma conciliação. O Estado força o consenso, força as partes a negociarem, e se necessário, impõe uma solução á força para manter a forma mercantil global da sociedade.

O que se pode perceber é que o Estado age diferentemente, de acordo com cada conjuntura específica, cada problema particular, mas no quadro do desenvolvimento de forças produtivas e de relação de forças, entre o grupo popular e o do poder, ele tem o cuidado em manter a forma mercantil da economia no seu conjunto, a acumulação do capital e sua legitimidade política junto à população.

No decorrer da análise da política social é necessário, a partir de Vieira (2004), considerar o movimento real e concreto das forças sociais e da conjuntura que é o da política social.

A política social pode ser considerada como um resultado de um maquiavelismo do capital e de sua acumulação. Esta análise da política social implica metodologicamente na consideração do movimento do capital e, ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que obrigam a cuidar de questões como saúde, da vida do trabalhador, além das conjunturas econômicas e dos próprios movimentos políticos em que oferecem de certa forma, alternativas a uma atuação do Estado.

Ao implantar as políticas sociais com intenção de reintegrarem os identificados como “desviados sociais”, estes são marcados pela própria existência dessa política social em relação ao desvio, muitas vezes considerado como anormal.

As medidas de política social discriminando as populações-alvo por critérios de idade ou de normalidade e anormalidade, transformam estes mesmo grupos em anormais, fracassados e desadaptados. A ideologia da normalidade, segundo Vicente de Paula Faleiros (2006), pressupõe que o indivíduo possa trabalhar para poder, normalmente com seu salário obtido, satisfazer as suas necessidades de subsistência e as de sua família. O trabalho é a condição para viver bem e os que não conseguem vêm-se censurados socialmente pelas próprias políticas sociais, que atribuem, então, ao indivíduo as causas e as conseqüências do seu fracasso.

A política social, ao mesmo tempo em que estigmatiza e controla, esconde da população as relações dos problemas sentidos com o contexto global da sociedade (FALEIROS, 2006, p. 63). Dessa forma, é inevitável considerar as formas em que é apresentada a evolução das políticas sociais, que poderiam ser consideradas ilusórias, só podem ser desmistificadas na medida em que se coloca essa problemática no contexto geral da economia e do Estado Capitalista.

Na análise da evolução das políticas sociais pode-se identificar apenas a mudança nas categorias de dominação da clientela, buscando a melhoria. Já na percepção da população, as medidas sociais deixaram de ser repressivas, passando-se a humanitárias, que têm um discurso voltado para a preocupação dos direitos humanos e com a valorização da qualidade de vida.

Na tentativa de entendimento das políticas sociais, Faleiros (2006) assinala algumas questões destacando que o Estado não é um instrumento ilimitado de acumulação de capital, pois faz obrigatoriamente uma intervenção pela correlação de forças sociais. E assim as políticas sociais se desenvolvem segundo a conjuntura política relacionada aos Estados Unidos. O que se pode entender é que, quando há períodos de agitação e perturbação da ordem pública, são estendidos os programas de assistência; e nos períodos de expansão do capital, as políticas acontecem para reforçar a disciplina do trabalho.

Em consonância com Faleiros (2006, p. 78):

A ordem pública, a paz social, a integração, enfim, não só a reprodução do trabalho, mas a reprodução de sua aceitação da ordem social dominante são fundamentais para o funcionamento da acumulação a longo prazo, o que não se faz sem hegemonia e sem dominação, e, portanto, sem luta e consenso, concessão e imposição.

Sendo assim, a política social é altamente política, onde a conservação do poder político, da hegemonia, da capacidade de direção, de manutenção do pacto social aceito, ainda que negociado com as classes dominadas e, portanto, manipulado por parte dos mais poderosos, é função do Estado, porém, não do capitalista em particular.

Trata-se então de um campo que se define historicamente pela correlação de forças e não de um campo abstrato ou de um instrumento rígido. É através do confronto, da luta, que surgem as possíveis alternativas de políticas sociais, num equilíbrio instável de compromissos entre as forças presentes e os interesses em jogo, dependendo unicamente da estratégia dos atores.

Diante disso, pode-se agora atualizar a discussão de Coimbra, tendo em vista a discussão elaborada por Pastorini (1997). A análise da autora quanto à temática da “concessão-conquista”, já utilizada em inúmeros estudos referenciando as políticas sociais, entende de certa forma a significância dos estudos referidos das políticas sociais incluindo a incorporação dos autores da perspectiva marxista na superação dos estudos tradicionais e conservadores sobre elas.

A **perspectiva tradicional** caracterizada como redistributiva pela autora, são políticas sociais concebidas como um conjunto de ações para diminuição das desigualdades sociais, utilizadas para corrigir os efeitos negativos gerados pelo capitalismo.

As políticas sociais podem ser entendidas como um conjunto sistemático do Estado, tendo uma finalidade de distribuir novamente suas ações, na tentativa de diminuir as desigualdades existentes entre os indivíduos. Para acolher estas problemáticas, aparecem as políticas sociais, segundo Pastorini (1997) entendidas como “concessões” por parte do Estado e definida pelos autores da perspectiva

tradicional, como mecanismos de redistribuição dos limitados recursos sociais, que prevêem o bem estar da população através de uma redistribuição menos desigual dos recursos sociais.

Desta as políticas sociais apresentam-se como expressões que visam o restabelecer o equilíbrio social através da concessão de renda, partindo da idéia que existem oportunidades desiguais economicamente, onde as políticas sociais entram em cena de forma compensatória aos prejuízos da má distribuição.

Pastorini (1997) já mencionada anteriormente que é referência no estudo e entendimento das políticas sociais, citando Marshall mencionado com ênfase por esta autora, identifica que existem quatro categorias de políticas sociais, sendo uma delas de educação, saúde, da pobreza e da indústria que priorizam os trabalhadores e possibilitam a assistência aos pobres e indigentes. É possível identificar na análise do autor (PASTORINI, 1997) que sua discussão está centrada na ajuda e assistência do Estado aos trabalhadores e indigentes, pensando as políticas sociais como meros instrumentos de redistribuição de renda entre os diferentes grupos ou classes sociais. (PASTORINI, 1997, p. 83).

Pastorini (1997, p. 83) menciona em seu artigo o pensamento de Graciarena, sociólogo da CEPAL que consta do seguinte: “As políticas sociais são elaborações apendiculares, cuja função central é a correção, mediante a assistência social, dos efeitos malignos que produz uma determinada estratégia de crescimento capitalista”.

A crítica sociológica realizada por Pastorini (1997), à análise econômica do desenvolvimento, na tentativa de restituir a questão social no debate sobre o desenvolvimento econômico, entendendo que as políticas sociais surgem no momento em que o mercado começa a ser questionado, aparecendo de certa forma a necessidade de intervenções estatais, onde as políticas sociais tornam-se a possibilidade a tais desigualdades sociais.

Pode-se dizer que é através destas ações do Estado denominadas relativamente como políticas sociais pelos autores já mencionados, terão um acesso

compensatório, paliativo e corretivo das desigualdades produzidas no mercado, como conseqüências do capitalismo.

Pastorini (1997, p. 84) destaca que:

As políticas sociais são criadas, segundo esta perspectiva, para compensar as desigualdades próprias do mercado; Se o mercado privilegia a uns e desfavorece a outros, as políticas sociais redistributivas devem favorecer aqueles outros, sem privilegiar os demais.

Desta forma, estes mecanismos de compensação poderiam estar equilibrando as desigualdades, combatendo a pobreza, o que segundo a autora não é suficiente para compensar as desigualdades sócio-econômicas, e que as políticas sociais são produtos do desenvolvimento capitalista, e não por mero desenvolvimento natural.

A perspectiva marxista na ótica de Pastorini elenca a necessidade de pensar as políticas sociais como concessões e conquistas, incorporando dois elementos de crítica a esta concepção redistributiva das políticas sociais, podendo ser entendidas as políticas sociais como meras concessões do Estado.

Diante disso Pastorini (1997, p. 86) destaca que:

[...] em primeiro lugar, que existe não uma relação bipolar, mas sim múltipla, e que envolve ao menos três sujeitos protagônicos: as classes hegemônicas, o Estado intermediador e hegemônico pelas classes dominantes e as classes trabalhadoras e subalternas como beneficiários das políticas sociais.

Entendendo que nesta relação se encontram em conflitos estes três principais protagonistas, onde as políticas sociais mal poderiam ser pensadas como meras concessões, de apenas um destes sujeitos citados anteriormente, porém devem sim, ser compreendidas como produtos das relações conflitivas entre os diferentes atores envolvidos. De certa forma, não se pode analisar as políticas sociais considerando apenas o produto final, quer dizer, o benefício ou o serviço que o Estado concede, desconsiderando as lutas prévias e os conflitos que possibilitaram ao Estado o poder de concessão.

Considerando que em segundo lugar o posicionamento mencionado aqui é de cunho da perspectiva marxista, as políticas sociais podem ser entendidas como um instrumento redistributivo e assim cumprindo as funções políticas e econômicas. Sendo assim, as políticas sociais não podem ser vistas como meros instrumentos de prestação de serviços, mas, sim, como um mecanismo de legitimação da ordem.

Outro enfoque dado ao estudo das políticas sociais por Pastorini (1997) é através do estudo da perspectiva da totalidade, que considera os indissolúveis entrelaçamentos existentes entre economia e política, onde a compreensão de um fenômeno social se dá através do entendimento dos vínculos com a economia e a política.

Parte-se, pois, do pressuposto ao entendimento das políticas sociais somente como ações que tendem a diminuir as desigualdades sociais e restabelecer o equilíbrio social por meio da redistribuição de recursos.

Depois desta perspectiva, Pastorini (1997) propõe analisar alguns processos contemporâneos que devem ser observados:

A abordagem realizada pelas ciências sociais que tratam do conceito de pobreza é feita em torno do conceito de “pobreza” e da tentativa viável de construção histórica e social desta no século XXI

A pobreza pode ser entendida como um conceito teórico, que serviu em séculos passados, para dar conta do nível de privações nas sociedades modernas e pré-modernas. Este conceito até então é definido por vias econômicas, mesmo sendo utilizado por igual nas áreas da sociologia, economia e antropologia.

As dificuldades encontradas na mensuração desta temática são evidenciadas no pensamento de Salgado (2005, p. 236) referenciando a questão da pobreza:

A questão é que, como teoria sintética da carência, a pobreza parece causar mal-estar, já que cada vez seus resultados, os índices de pobreza, são menos críveis ou expressam com

dificuldade um problema demasiado complexo, como é o caso da carência em qualquer país da América Latina.

A abordagem sobre a temática da carência social e econômica foi tratada nas Ciências Sociais, a partir de duas vertentes teóricas: a liberal e a marxista, considerando a seguir suas principais idéias em relação ao tema.

A perspectiva liberal supõe que a realização do homem está no mercado. Ou seja, nas oportunidades que este mercado oferece. A perspectiva marxista presume que a realização do homem está na produção, quer dizer no trabalho não alienado. Cabe salientar que nos dias atuais nenhuma destas perspectivas consegue explicar e solucionar os problemas das civilizações modernas e para, além disso, apresenta-se na contemporaneidade como uma teoria com sentidos amplos e esvaziada, fator este que desorganiza o pensamento de um tema tão complexo, onde as análises realizadas até então possuem uma função teórica e metodológica, centradas no paradigma da neutralidade e objetividade, que não dão conta de uma realidade tão complexa.

Sendo assim, na maioria dos escritos sobre a pobreza constata-se que esta é insuficiente para dar conta da carência social em sua amplitude, e Salgado (2005) destaca que existem algumas considerações em relação a esta questão que se dá por vias da tecnologia.

Avanços que contribuem [...] para o projeto de políticas públicas, mas que não resolvem o problema teórico e científico da carência social: como esta se explica, como se reproduz, o que significa para a vida cotidiana das pessoas e dos grupos sociais, como e em que sentido degrada a condição humana (SALGADO, 2005, p. 240).

Os índices de pobreza, mensurados e quantificados por estas tecnologias servem para saber a grandeza e as dimensões desta carência, como um rastreamento social. Porém, esta tecnologia não consegue dar conta da amplitude da questão, necessitando de constantes atualizações para conseguir estratificar a realidade, mostrando apenas os elementos constitutivos, ficando de fora a dinâmica social e o sistema de relações que é mais complexo.

Diante disso Salgado (2005, p. 241) entende que:

O conceito de pobreza é, hoje em dia, uma teoria de baixo perfil para explicar os processos de carência das sociedades, em particular das sociedades da América Latina, onde a carência representa um sistema de desigualdades cravada numa pesada carga histórica, sem se esquecer o peso da situação neocolonial na América Latina.

Entende-se basicamente que o conceito de pobreza foi construído tendo por base as noções de economia considerando apenas a renda suficiente para viver uma vida digna de acordo com as condições apresentadas pela modernização, não se apresentando como um conceito de utilidade sociológica, analisada no âmbito da ação social e, sim, visando apenas à renda, o resultado econômico que este conceito apresenta.

Percebe-se, então, a necessidade de perceber a questão da pobreza por outro viés. Salgado (2005) aponta o viés da perspectiva histórico social, desenvolvido cotidianamente, através do processo de construção humana do social e de suas instituições. Este entendimento é proposto da seguinte forma pelo autor: Situar primeiro o homem, como pessoa, como sujeito dono de sua história e não como mero objeto dentro da história ou do mercado (SALGADO, 2005, p. 242).

Imaginar a carência, não apenas pela esfera do trabalho, mas, também, como um produto da condição humana, sendo esta entendida como a atividade humana mantenedora da vida, designada à satisfação das necessidades materiais e as ações que fazem dos sujeitos em sua história, pois até então o conceito usado para definir a pobreza refere-se apenas ao trabalho e conseqüentemente a sua renda, considerando então, que toda a teoria da pobreza é econômica da carência, e entende-se assim, sua crítica nas desigualdades.

Dessa forma, pode-se perceber que existe uma luta para saber e para diminuir os índices de pobreza em quase todos os países da América Latina, e estes são analisados pelo viés da politização e não pela crítica aos seus resultados e informações.

Salgado (2005, p. 244) aponta outra teoria para a possível superação da teoria da pobreza:

O tema das oportunidades e sua solução numa possível teoria da justiça supera qualquer teoria da pobreza. É curioso que o conceito de pobreza não diga nada sobre justiça em si mesma, além do mero estigma que gera, apesar de ser o principal discurso técnico utilizado para projetar políticas públicas sociais.

Esta questão pode ser enfatizada com a contribuição do pensamento de Amartya Sen (*apud* SALGADO, 2005), que relata ser em vão dar conta da carência com medidas de valor econômico, onde existe a necessidade de criar uma medida normativa frente à carência com maior conteúdo humano para a humanidade na modernidade, e justificando-se então a importância dos conceitos de capacidades. Novamente, Amartya Sen (*apud* SALGADO, 2005), traz suas considerações a partir da abordagem sobre as realizações e capacidades, estas se referindo ao processo de ação social e a algo mais que trabalho; fala de uma forma específica de entender a condição humana trazida sob a ótica da liberdade. Esta concebida sob a questão de como é construída socialmente a liberdade ou a não liberdade. E, por fim, propõem a construção de uma teoria da desigualdade como teoria intermediária, criticando a questão da renda.

Quando é realizada a abordagem desta teoria intermediária, Salgado (2005) traz a reflexão sobre a produção dos autores clássicos da sociologia referindo-se primeiramente a Marx que menciona sobre a questão da exploração. Porém, apenas no que se refere às questões do trabalho. Já Weber desenvolveu o problema das oportunidades enfatizando as questões das oportunidades e reportando-se a atualidade. Enguita sociólogo espanhol traz algumas reflexões sobre a teoria geral da desigualdade, enfatizando que estas existem através da exploração, discriminação e exclusão existentes nas redes econômicas, sendo, portanto, resultado do processo histórico-social.

Nessa perspectiva Salgado (2005, p. 247) esclarece:

As desigualdades nas esferas do social, econômico, educativo e político são a medida de nossa posição de modernidade, ao mesmo tempo em que são a definição de nossa condição humana - claro que uma condição que está diretamente relacionada com o tema do

poder e/ou subordinação: nossa possibilidade de cidadania ou autonomia.

Ao se tratar da pobreza como privação de capacidades, cabe destacar as colocações de Sen (2007, p. 109) que, ao analisar a justiça social, aponta “motivos para julgar a vantagem individual e a função das capacidades que uma pessoa possui”. Ou então, “as liberdades substantivas” estão presentes no que diz respeito ao sujeito “levar o tipo de vida” que “tem razão para valorizar”. A “pobreza deve ser vista como privações das capacidades básicas”, e não como mero “baixo nível de renda”, apesar de ser este “o critério tradicional de identificação da pobreza”. Considerando a pobreza como privação de capacidades, não está claro para a autora de que a baixa renda é uma das “causas principais da pobreza, pois falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa”.

Referindo-se a pobreza em relação à renda e a pobreza em relação à privação de capacidades, Sen (2000, p. 112-113) esclarece o seguinte:

Embora seja importante distinguir conceitualmente a noção de pobreza como inadequação de capacidade da noção de pobreza como baixo nível de renda, essas duas perspectivas não podem deixar de estar vinculadas, uma vez que a renda é um meio importantíssimo de se obter capacidades. E, como maiores capacidades para viver sua vida tenderia, em geral em aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais produtiva e auferir renda mais elevada, também esperaríamos uma relação na qual um aumento de capacidade conduziria a um maior poder de auferir a renda, e não o inverso (p. 112). Essa última relação pode ser particularmente importante para a eliminação da pobreza e de renda. Não ocorre apenas que, digamos, melhor educação básica e serviços de saúde elevem diretamente a qualidade de vida; esses dois fatores também aumentam o potencial da pessoa auferir renda e assim livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a pobreza (p.113).

Ou seja, a pobreza não tem apenas uma causa e eliminá-la requer ação em diferentes frentes. Estas ações as quais me refiro e de acordo com Sen (2000) necessitam considerar a pobreza em relação à renda, a pobreza em relação à capacidade, a pobreza em relação à educação, a pobreza em relação à motivação humana, em relação à “vontade” (RÜDIGER, 1991, p. 62), enfim, diz Sen (2000, p. 114) a redução da pobreza relativa à baixa renda não pode ser o único motivo das

“políticas de combate à pobreza”. Também, a redução da pobreza e “a privação da vida” estão relacionadas às liberdades que as pessoas têm de expandir ou não as suas capacidades. Nesse sentido, esclarece Sen (2000, p. 114) que:

A expansão das capacidades enquadra-se diretamente nessas considerações básicas. Acontece que o aumento das capacidades humanas, também, tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. Essa conexão estabelece um importante encadeamento indireto mediante o qual um aumento de capacidades ajuda direta ou indiretamente enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes.

O que se pode identificar atualmente é que as inúmeras teorias desenvolvidas em torno da questão da pobreza não conseguem dar conta da complexidade da carência social, nas quais a desigualdade é uma realidade observada de diferentes aspectos, perpassando pela falta de condições econômicas condizentes com os serviços sociais básicos.

Percebe-se que para a construção de uma teoria sociológica da carência deve-se pensar na desigualdade fundamentada no entendimento da vulnerabilidade social, conforme aponta Salgado (2005), que pode ser entendida como a condição humana e social em que a privação coloca as pessoas em risco físico e político, e numa condição de não autonomia.

Vulnerabilidade social significa um conjunto de temas co-implicados, não somente significa pobreza ou marginalização, mas uma condição das pessoas e grupos frente à modernidade, ou seja, implica uma maneira de enfrentá-la e de propor alternativas (SALGADO, 2005, p. 248).

A abordagem sobre a vulnerabilidade social servirá como um método crítico de avaliação das políticas sociais, permitindo assim uma nova concepção e avaliação das políticas públicas sociais, evitando a reprodução teórica do estigma social, sugerindo conceitos sobre a carência na discussão das temáticas da cidadania e justiça social. Este pensar é possibilitar instrumentos de análise que dêem conta da carência social em sua amplitude e não apenas como a satisfação das necessidades.

A abordagem através da possibilidade de desenvolvimento de políticas públicas através da produção de bens, estes sendo supridores das necessidades essenciais, como alimentação, nutrição, saúde e educação, partindo do pressuposto que existem inúmeras definições para o entendimento do que é essencial incluindo-se, também, a questão dos direitos políticos e humanos, direitos a identidade, a justiça e a participação social, além dos inúmeros relacionados com a qualidade de vida.

É fundamental obter-se o entendimento destas questões. Recentemente foram expressas duas posições a respeito, conforme Salcido (2005, p. 131):

[...] uma a que nos remete a idéia de que as necessidades humanas têm um sentido ontológico e devem ser associadas a virtudes éticas relacionadas com o bom viver e a outra que dá ênfase às diferenças culturais para a satisfação das necessidades.

Diante destas questões faz-se necessário observar as relações de trabalho e as vivências entre os indivíduos e a sociedade, bem como entender quais são as responsabilidades dos indivíduos na provisão de suas necessidades essenciais básicas.

Assim, em nosso contexto histórico, uma das dificuldades mais significativas ao estudar a noção de necessidades essenciais é sua imediata remissão á alimentação, saúde, educação, e remetem-se as responsabilidades públicas e privadas ao mero fato da sobrevivência. Mais ainda, a produção de bens que pouco ou nada tem a ver com as necessidades essenciais e que nos levam a uma relação colonial (SALCIDO, 2005, p. 132).

As noções de justiça igualitária para a teoria marxista partem da conversão dos bens privados em bens sociais ou públicos, por meio de um processo duplo que vai do socialismo, como uma sociedade em que a satisfação depende de capacidades, a uma sociedade em que todos poderiam alcançar uma satisfação num plano de igualdade. Certamente, o plano de igualdade só é possível quando há, também, presente, a igualdade de oportunidades.

Frente aos constantes fracassos nas políticas de elevação da qualidade de vida, de acesso universal aos bens e serviços básicos e a persistência da pobreza, a

atualização do conflito como categoria central da sociedade e das coletividades pode ser o fundamento base de uma reflexão sobre o bem-estar comum.

Porém a partir da existência do reconhecimento junto à satisfação dos indivíduos, com suas capacidades diferenciadas, é possível começar a construir um contexto em que a satisfação de necessidades se relacione estreitamente com contextos de negociação dos próprios atores sociais, através de argumentação e negociações.

Nesse sentido, a pobreza deixa de ser considerada, em essência como produto de instituições produtoras de desigualdades, para ser considerada como um problema de oportunidades dadas pelo mercado, no qual o Estado possui responsabilidades limitadas para a correção de efeitos não desejados da expansão do mercado.

Outro fator de relevância é a dificuldade apontada pelo Banco Mundial em definir quem são os atores necessitados para superação da pobreza absoluta, situados num campo altamente pragmático na identificação de quais os grupos encontram-se numa linha de privações de necessidades.

As políticas de combate à pobreza nos países em desenvolvimento global enfatizam a separar os pobres não apenas de acordo com sua renda, que é a variável mais relevante, bem como uma série de condições que tem a ver com a idade, gênero e emprego. É interessante, pois, observar que a política de combate à pobreza, visivelmente e comprovadamente, não traz junto à percepção do que o sistema capitalista é capaz de produzir. Esse não é o caso do Brasil que vem adotando Programas de combate à fome e a pobreza considerando as bases estruturais do sistema capitalista. Por isso mesmo, modelo de desenvolvimento que vem despertando a atenção de outros governantes do planeta. Ou então, através da redistribuição de renda, e não pela concentração do capital como quer o sistema capitalista, é possível inserir os pobres, marginalizados e produzidos pelo sistema, em outra esfera: a da prosperidade. Sobre essa questão tem-se o detalhamento no segundo capítulo desse estudo.

Assim, o contexto das políticas sociais integrais leva em conta a racionalidade administrativa, a participação política e as condições regionais e culturais para a definição das necessidades essenciais.

Salcido (2005) define a política social como a ação que tem por objetivo garantir a geração e a reprodução de cidadania por meio de instrumentos de redistribuição que são subtraídos arbitrariamente pelas forças do mercado.

No século XXI os avanços em relação às políticas apresentam-se através da descentralização das decisões com uma influência maior dos grupos étnicos, constituição e reconhecimento de nações multiculturais, sem abandonar os limites do Estado Nação ou a identidade comum dos grupos.

Isto se dá pela participação social através da formação de uma sociedade cada vez menos dependente do Estado e com capacidade para empreender novas formas de educação.

O reparo aos problemas sociais que se evidenciam e que vêm surgindo nos últimos tempos torna impreterível a necessidade de renovação dos conceitos que tendem a sustentar as políticas públicas, especialmente as que buscam a diminuição da pobreza, necessitando novas definições e teorias para a compreensão das novas formas de pobreza que estão em desenvolvimento e, conseqüentemente, produto das mudanças ocorridas na globalização.

Diáz (2005, p. 74) aponta algumas destas transformações ocorridas nas últimas décadas:

A globalização econômica, como expressão mais acabada do modelo neoliberal, se caracteriza por uma perspectiva que tem como finalidade a consolidação de um mercado mundial, a partir da abertura internacional do livre comércio, que pretende alcançar a eficiência econômica, desfraldando noções de modernidade e democracia como elemento organizador da humanidade.

Observa-se que as reestruturações ocorridas nos diversos espaços populacionais e nos quais se situam os serviços avançados e as telecomunicações

necessárias para a implementação e direção das operações econômicas globais, o que lhes proporciona uma maior dinâmica e importância, ao mesmo tempo em que as torna mais complexa em espaços propícios de diferenciações sociais, reproduzem a pobreza.

Diante disso entende-se que as cidades são constituídas de espaços contraditórios. Inicialmente, elas são vistas como geradoras de oportunidades devido ao oferecimento de vagas a empregos e acesso ao conhecimento, para em seguida, tornarem-se lugar de existência de variada problemática social: pobreza, marginalização e violência que perpassam os diferentes grupos sociais.

Percebe-se, então, a imensa capacidade que a globalização econômica adquire para incluir e excluir pessoas, territórios e atividades, onde os impactos derivados do processo de modernização do sistema possuem inúmeras diferenciações em suas características econômicas, políticas e territoriais. Estas diferenças são tão evidentes que poucos estão capacitados para usufruir do progresso que representa a economia mundial. A isto se contrapõe a inúmera mazela de indivíduos com baixa renda e péssima qualidade de vida.

Estas situações estão dando lugar a novas formas e relações sociais, o que se traduz numa maior segmentação da sociedade urbana que, por sua vez, se torna uma ameaça crescente a qualidade de vida das cidades e gera incerteza sobre as tentativas de reduzir a pobreza e criar cidades sustentáveis (DIÁZ, 2005, p. 77).

Primeiramente, no início da urbanização latino-americana, dentro do modelo de substituição de importações, as cidades tiveram um destacado papel como geradoras de oportunidades, especificamente relacionada ao emprego. Na atualidade, depara-se com sociedades complexas e cidades altamente contraditórias e diversificadas em suas estruturas sociais, constituídas pelo processo de inclusão e exclusão que impõem novos desafios para o desenvolvimento dos países da América Latina.

Atualmente, as cidades latino-americanas refletem a desigualdade social em todos os aspectos da vida urbana. Diante disso, os enfoques de pobreza e

distribuição de renda são insuficientes para compreender a condição de vulnerabilidade de diversos grupos sociais.

Para melhor entendimento das questões abordadas existe a necessidade de realizar um apanhado histórico que diz, primeiramente, que o fenômeno da pobreza urbana na América latina adquire sua relevância na década de 1960, definindo as características das periferias das cidades industriais.

A partir da segunda metade da década de 70, a preocupação pelo fenômeno urbano começou a se esboçar a partir de uma perspectiva de governo e informalidade que se mostrava no crescimento das cidades e que tornava evidente e não apenas a insuficiência do modelo econômico para gerar um crescimento sustentado na ineficácia do Estado para conduzir de maneira adequada o desenvolvimento urbano.

As políticas consideradas até então como parte do progresso econômico, passaram a ser a causa de todas as dificuldades, das crises e recessões que os países latino-americanos vinham a enfrentar. Diante disso, apresentou-se como inadiável o processo de reforma dos governos locais em seus modelos de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano, assim como suas funções sob a ótica da globalização.

Realizaram-se algumas reformas para obter um melhoramento na distribuição da renda e de forma quase que automática uma significativa redução da pobreza. Estas reformas atendiam a diversos objetivos, entre eles: conseguir um crescimento econômico sustentado para reduzir os níveis de pobreza, melhorar o desempenho das instituições e melhorar as diversas instituições que permitem o mínimo necessário para a sobrevivência humana.

Nos anos correspondentes a década de 90 do século XX, a pobreza e a política social foram orientadas com objetivos de realização da sustentabilidade, inclusão, equidade e democracia, além da participação social. As expressões desigualdade e pobreza continuam crescendo em todos os lugares. E, precisamente na última década, o processo de globalização teve grande significância e

intensidade provocando graves efeitos socioeconômicos com uma maior exclusão social.

Até os dias atuais, os objetivos básicos impostos para a superação da pobreza continuam sendo: a integração, a equidade e a cidadania. Porém, a ausência de políticas sociais integrais apresenta situações que impedem de alcançar estes objetivos. Estas fragmentações levam a formação de sociedades cada vez mais individualizadas, pois isola e separa, quer dizer, as políticas sociais focalizadas aprofundam a exclusão de muitos setores da população e aumentam a sua condição de vulnerabilidade.

Torna-se necessária à incorporação de novas dimensões para a implementação de políticas com novas relações entre atores técnicos e políticos, junto ao controle de gestão eficaz dos recursos e programas, integrando as políticas sociais nos fenômenos atuais.

É de suma importância o papel dos municípios na liderança de seu território e desenvolvimento econômico local para a superação da pobreza e melhoria da qualidade de vida da população em risco social. Sendo assim, o poder público encontra-se diante de um desafio, qual seja manter a qualidade de vida através de políticas sociais que venham contribuir ao acesso da população ao emprego e a superação da condição de vulnerabilidade social.

Sob a concepção atual de que a pobreza é um fenômeno multidimensional e complexo, as políticas sociais deveriam refleti-lo através de uma visão ampla e uma execução integral. Desse modo, as novas políticas sociais não devem continuar apontando de maneira exclusiva a pobreza; devem também considerar o aumento das desigualdades, os mecanismos de exclusão social e as situações de vulnerabilidade, que hoje são comuns e nossos países. Isto implica a atenção a três aspectos: emprego, integração e democracia efetiva. Além disso, a política social deve ser completada com outros programas que atendam os problemas emergentes das cidades, como as drogas, a violência e a insegurança pública (DIÁZ, 2005, p. 87).

Estas mudanças ocorridas nas estruturas da urbanização contemporânea e as novas formas de pobreza apresentadas continuam sendo um problema da

governabilidade social, econômica e política nos países da América Latina, tornando-se necessário rever a administração local e o desenvolvimento da política social, onde o debate sobre a gestão das cidades, políticas sociais e governos devem estar em pauta para contribuir e encontrar possíveis alternativas e superação da pobreza do meio urbano.

Nessa perspectiva, reafirma-se o desafio ao qual o poder público de todas as instâncias necessita combater: a pobreza e a desigualdade social a partir das políticas públicas que venham ao encontro da inclusão social e/ou, da participação das populações na divisão dos valores monetários auferidos ao poder público a partir da política capitalista no qual esse se encontra inserido. É, pela prática de programas sociais, como o “Programa Bolsa Família”, sendo este um dos “braços” da Política “Fome Zero”, que o poder público vai agir, providenciando a inserção dos “menos favorecidos” produzidos pelo sistema econômico na economia enquanto um direito.

No segundo capítulo trata-se da Política “Fome Zero” enquanto conceito, surgimento e características sócio-político no sentido de conhecê-la e de analisá-la frente aos modelos teóricos preconizados como democráticos.

CAPÍTULO II O “FOME ZERO” NO CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO: O DESAGRAVAMENTO DA POBREZA E DA FOME

*Não adianta apenas distribuir comida. Se não atacarmos as **causas** da fome, ela sempre irá voltar, como já aconteceu outras vezes em nossa história.*

O Projeto Fome Zero combina, de um modo novo, o emergencial com o estrutural. É preciso dar o peixe e ensinar a pescar. Ensinar a pescar é criar empregos nas regiões onde hoje existem fome e pobreza.

Ensinar a pescar significa melhorar as condições de vida da população. Ensinar a pescar é dar ao povo uma educação de qualidade. É saúde digna. É salário e renda.

Ensinar a pescar é fazer a reforma agrária. É incentivar a agricultura familiar. É estimular o cooperativismo, o microcrédito e a alfabetização.

Ensinar a pescar é preparar as pessoas para uma profissão e um emprego. É criar condições para que elas se sustentem sozinhas.

*Ensinar a pescar, enfim, é libertar milhões de brasileiros, definitivamente, da **humilhação** das cestas básicas. É fazer com que todos, absolutamente todos, possam se alimentar adequadamente, sem que para isso precisem da ajuda dos outros*

(Luiz Inácio Lula da Silva.

Lançamento do Programa Fome Zero. In: Programa Fome Zero. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, Brasília, 30 de Jan. 2003, p. 14). [grifo nosso]

Na possibilidade de complementar o entendimento do estudo das políticas sociais apresentado no capítulo anterior, busca-se, agora, apresentar o “Programa Fome Zero” como política social desenvolvida pelo Governo Federal a partir de 30 de janeiro de 2003, com a seguinte perspectiva e definição:

No Brasil, a fome não existe por falta de alimentos. Falta é renda para adquiri-los de forma digna e permanente, em quantidade e qualidade adequadas. Como a renda está mal distribuída no país, uma parcela da população não tem acesso nem mesmo à quantidade mínima de alimentos necessária para garantir a sobrevivência.

O Fome Zero é um programa criado para combater a fome e as suas causas estruturais, que geram a exclusão social, ou seja, para garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros e brasileiras. O Programa tem três frentes: um conjunto de políticas públicas; a construção participativa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e um grande mutirão contra a fome. O programa envolve as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e todos os ministérios. Porém, a grande protagonista do Fome Zero é a sociedade brasileira. De sua mobilização depende o êxito do programa (BRASIL, MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME, 2003, p. 4).

Segundo apresenta a Presidência da República (2003, p. 1) “Fome Zero” é:

[...] uma estratégia impulsionada pelo governo federal para **assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos**. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. [Grifo nosso]

Enquanto estratégia política de defesa dos direitos da população de baixa renda e dos sem renda nenhuma, que se insere na promoção da “segurança alimentar” e também, na “erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2007, p. 1), foi amplamente discutida na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e também, em conferências realizadas nos âmbitos estaduais.

Cabe salientar que assegurar este direito só será possível através da atuação integrada dos ministérios que implementam políticas fortemente vinculadas às diretrizes do FOME ZERO, possibilitando à articulação de acesso a alimentação, expansão da produção e consumo de alimentos saudáveis, a geração de renda, melhoria na escolarização, nas condições de saúde, na ótica da garantia dos direitos à cidadania.

Certamente, da forma como apresenta o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (2003, p. 3) “esta meta é tão importante que, para isso, foi criado o MESA – Ministério extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, tendo a frente o ministro José Graziano da Silva”. Além disso,

cita o mesmo documento (2003, p. 3) que “garantir a cada brasileiro três refeições diárias é a prioridade do Presidente Lula e de sua equipe de governo.”

Na interpretação de Zimmermann (2005) a importância do poder público de empenhar-se em fazer com que o direito à alimentação da população de baixa renda seja garantida, foca-se no entendimento de que esta é uma das “obrigações” estatais para que se cumpram às determinações dos “Direitos Humanos”. Ainda, o direito a alimentação está intimamente relacionada ao Direito Humano. Nesse sentido Zimmermann (2005, p. 6) esclarece:

A primeira obrigação estatal [...] é que o Estado tem de respeitá-lo. [...] Nenhum Estado deve privar as pessoas de sua base de sustento. [...]

A segunda obrigação estatal é a de proteger os grupos vulneráveis das privações promovidas por terceiros [...].

A terceira obrigação é a de garantir o Direito à Alimentação às pessoas que não conseguem realizar esse direito devido à falta de acesso aos recursos produtivos ou de um salário inadequado [...].

Por hora, como obrigação estatal, o Programa “Fome Zero”, enquanto proposta política de acesso a um direito humano, de acordo com Zimmermann (2005, p. 8), “tem-se concentrado em oferecer, de forma condicionada, o mínimo de acesso a recursos monetários para a compra de alimentos a pessoas dele privadas”. Assim, “o governo esforça-se para *garantir (realizar)*, ou seja, possibilitar e/ou viabilizar alimentos ou os recursos pra comprá-los.”

É nessa perspectiva que o “Programa Fome Zero”, segundo o Projeto Fome Zero, apresenta alguns pontos positivos, sendo o primeiro a priorizar a erradicação da fome na agenda política do Brasil, reforçando a participação e mobilização da sociedade. O segundo ponto positivo está centrado na vinculação entre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a necessidade de repensar as ações do Estado. A realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004, consolidou o reconhecimento pelo Estado da necessidade de implementação de uma política pública de segurança alimentar e nutricional apoiada pela sociedade brasileira.

Sendo assim, os princípios do Fome Zero têm por base a transversalidade e intersectorialidade das ações estatais nas três esferas do governo, no desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade, na superação das desigualdades econômicas sociais, de gênero e raça, na articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes emancipatórias.

Considerando a intersectorialidade, esta vem ao encontro da perspectiva apontada por Sposati (2004, p. 51-52), ou seja, esta tem “ênfase em novos modelos de gestão democrática de base territorializada ao alcance do direito a diferença e, com ele, a heterogeneidade e a perspectiva de unificação das políticas sociais sobre o princípio da inclusão social”. Sob estas bases é que são construídos os princípios das “políticas sociais de terceira geração” (p. 52)

Ainda, segundo Sposati (2004) a Assistência Social é uma “política capilar”, por penetrar com seus serviços, benefícios e trabalho social concretizando os “direitos sociais no cotidiano”. Ou então, sua ação está diretamente relacionada à realidade do dia-a-dia das pessoas. Enquanto ação descentralizada e desterritorializada, a Assistência Social se dirige às pessoas no local onde estas se encontram para o atendimento de quem busca o serviço.

Porém, essa ação destacada por Sposati (2004) requer a informação. De acordo com Carvalho (2005, p. 153) tratando do Fome Zero, este foi amplamente informado à sociedade e debatido por esta, através de todos os meios de comunicação, onde o

[...] tema da fome transformou-se em assunto de domínio público, um problema, programa no qual toda a sociedade brasileira foi convocada a integrar-se. Um outro meio de comunicação dá a dimensão quantitativa dessa ‘popularidade’: em agosto de 2003, seis meses após o lançamento do programa uma busca da expressão ‘fome zero’ no Google [...] indicou a existência de 80.800 registros do assunto (CARVALHO, 2005, p. 153).

Observa-se a partir de Carvalho (2005) que por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e demais ministérios, o Governo Federal articula políticas sociais com os Estados e Municípios, juntamente com a

participação da sociedade, para implementar programas e ações que buscam superar a pobreza e, conseqüentemente, as desigualdades de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna, regular e sustentável.

Dessa forma, o Programa Fome Zero atua a partir de quatro eixos articuladores, como mostra a figura 2, quais são: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação e mobilização do controle social (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Governo Federal e Municípios: Juntos compartilhando o desafio do Desenvolvimento. Disponível em: www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/Subsecretaria/.arquivos/Marcha_Prefeito.pdf. Acesso em: 9 de Jun. 2007).

Figura 2 – Eixos Articuladores do Programa “Fome Zero”



Fonte: <http://www.fomezero.gov.br>, 2007.

O programa Fome Zero apresentado através do organograma acima, desenvolve suas ações com a seguinte estrutura²:

- *Acesso à alimentação*: com a transferência de renda através do Bolsa Família. Com programas de alimentação e nutrição desenvolvidos através das ações: Alimentação Escolar (PNAE), Alimentos a grupos populacionais específicos, Cisternas, Restaurantes populares, Bancos de alimentos, Agricultura urbana/Hortas comunitárias, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), Distribuição de vitamina A (Vitamina A+), Distribuição de ferro (Saúde de Ferro), Alimentação e

² Estes tópicos foram sintetizados a partir de informações coletadas no site <http://www.fomezero.gov.br> em diferentes datas do ano de 2007, com o intuito de proporcionar um maior entendimento do programa.

nutrição de povos indígenas, Educação alimentar, nutricional e para consumo, Alimentação Saudável/Promoção de Hábitos Saudáveis.

Geração de Renda: Qualificação social e profissional, Economia solidária e inclusão produtiva, Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), Organização produtiva de comunidades (Produzir), Desenvolvimento de cooperativas de catadores, Microcrédito produtivo orientado.

Agricultura Familiar: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Garantia Safra, Seguro da Agricultura Familiar e Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

Articulação, Mobilização e Controle Social: Casa das famílias (CRAS), Mobilização Social e Educação Cidadã, Capacitação de Agentes Públicos e Sociais, Mutirões e Doações, Parcerias com empresas e entidades, Controle Social - Conselhos da área social.

Além dessa estrutura, Rocha (2004, p. 8) destaca ao considerar as transferências de renda no âmbito do Projeto Fome Zero, que este inclui um mecanismo diferenciado dos “programas anteriores”. Sobre essa questão esclarece a autora:

Diferentemente dos programas anteriores [...] que estrategicamente focavam subpopulações pobres com crianças até 15 anos, com objetivos e contrapartidas bem específicas, o novo programa utiliza tão somente o critério de renda na delimitação da sua população-alvo. No entanto, na medida em que a implantação do programa se daria necessariamente de forma gradativa – o governo anunciou como meta o atendimento de 1,86 milhões de famílias no ano de 2003, seria utilizado um critério locacional, priorizando a implantação do programa em municípios do semi-árido nordestino. Ao final do governo, em 2006, o programa teria por objetivo estar totalmente implantado, atendendo à totalidade das famílias com renda familiar per capita inferior a 0,5 salário mínimo, o que, segundo estimativas do governo federal correspondiam a 9,3 milhões de famílias ou 44 milhões de pessoas em 2003 (ROCHA, 2004, p. 8).

Em virtude da pesquisa desenvolvida para o entendimento das políticas públicas sociais no Brasil apresentarem quatro grandes eixos principais, passa-se a

elencar o principal enfoque a ser desenvolvido neste capítulo e na pesquisa “Bolsa Família”, apresentando seus principais conceitos e características, também, a partir da fonte de referência do site do programa.

2.1 O programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei nº. 10.836/04, a partir de Medida Provisória editada pelo Governo Federal, que unificou: o Programa Bolsa Escola que foi criado pela Lei nº. 10.219/01, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação que foi criado pela Lei nº. 10.689/03, o Bolsa Alimentação criado pela Medida Provisória nº. 2.206-1/01, o Auxílio-Gás criado pelo Decreto nº. 4.102/02 e o Cadastramento Único do Governo Federal criado a partir do Decreto nº. 3.877/01. Este último decreto foi revogado pelo Decreto nº. 6.135, de 26 de junho de 2007.

O Programa é de transferência direta de renda com condicionalidades, da forma como apresenta a Presidência da República, Controladoria-Geral da União (2007), que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00), de acordo com a Lei nº. 10.836, de 09 de Janeiro de 2004 e o Decreto nº. 5.749, de 11 de abril de 2006.

Esse programa integra o Fome Zero, que visa assegurar o direito humano a alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. Pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda a família. Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações. Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Programa Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2007).

O Bolsa Família prevê a unificação dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. São os chamados programas remanescentes. Segundo as informações coletadas no site, a renda da família é calculada a partir da soma da renda que todas as pessoas da casa ganham por mês. Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim o cálculo da renda per capita familiar. O responsável pela organização do programa é o município.

Os critérios de seleção do Programa Bolsa Família funcionam a partir das informações inseridas pelo município no “Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal” (CadÚnico). O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no País. Cada município apresenta um número estimado de famílias pobres considerado como a meta de atendimento do Programa naquele território específico. Esta estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) tendo como referência os dados do censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE. A partir das informações inseridas no CadÚnico, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa a cada mês. O critério central é a renda per capita da família e são incluídas primeiro as famílias com menor renda.

Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$ 15,00 (quinze reais) a R\$ 95,00 (noventa e cinco reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças, gestantes e nutrizes. O quadro 1 mostra os valores de benefícios que as famílias integrantes do programa podem receber:

Quadro 1 - Critérios para recebimento do Bolsa Família

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	15,00
		2 Membros	(2) Variável	30,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	45,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	50,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	65,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	80,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	95,00

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Serviços**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 9 de Jun. 2007.

Quanto à condicionalidades para a inclusão no Programa Bolsa Família, estas fazem com que a família se comprometa a cumpri-las, pois constantes no Programa, referem-se às áreas de saúde e educação que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação e agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Como se trata de um programa de promoção da família é necessário que a família beneficiada cumpra as chamadas 'condicionalidades' estabelecidas pelo programa, que são:

- O acompanhamento da saúde, inclusive pré-natal, e do estado nutricional de todos os integrantes da família;
- A matrícula no ensino fundamental e a freqüência de 85% à escola de todas as crianças em idade escolar;
- A participação em programas de educação alimentar, quando ações dessa natureza forem oferecidas pelos governos federal, estadual e/ou municipal (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2007, p. 9).

Entende-se por condicionalidades os compromissos sociais assumidos pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Trata-se de atividades nas áreas da Educação e Saúde que as famílias devem cumprir para assegurar o direito de receber o benefício financeiro do Programa Bolsa Família. O objetivo destas condicionalidades é ampliar o acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais básicos, em especial os relativos à saúde e à educação. E, também, parece que o objetivo das condicionalidades do Programa Fome Zero existem justamente para que as pessoas realmente necessitadas sejam atendidas, considerando que nenhum sujeito entende como “bem-estar” o fato de ter que passar pela humilhação de buscar no poder público o que não consegue prover por sua conta, não por sua culpa, mas sim, devido aos imperativos impostos pelo sistema econômico no qual está inserido.

O termo condicionalidades pode ser compreendido a partir das considerações de Lúcio Kowarick (2003), que versa sobre a temática utilizando olhares cruzados sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil dos países: Estados Unidos, França e Brasil, possibilitando um maior entendimento sobre a terminologia condicionalidades.

Inicialmente faz-se necessário o entendimento de que o tema diz respeito à vasta parcela das pessoas que se encontram fora dos processos fundamentais da sociedade.

Conforme Kowarick (2003), no debate norte-americano, de um lado existe a culpabilização das pessoas que se encontram em precárias condições sociais e econômicas. Esta situação é percebida como fruto de sua própria irresponsabilidade. Considerando este enfoque as políticas servem para agravar a reprodução da anomia e ociosidade, contribuindo ao avanço dos problemas sociais. Outra vertente norte americana e que é defendida pelos liberais, considera que não é no comportamento ou nos valores do indivíduo que se deve buscar as causas do problema, mas nos processos condicionantes desta situação conforme os apontamentos do autor: a desindustrialização de determinadas regiões, as transformações tecnológicas e gerenciais, modificações do perfil da mão-de-obra, as transformações sociais e urbanas das grandes cidades, bem como as questões do

preconceito racial, que são enfatizadas até a década de 1990 sob a terminologia de *underclass*.

A outra perspectiva analisada por Kowarick (2003) se dá no debate francês, visando os conceitos de exclusão, rejeição e desqualificação, não se tratando apenas da camada populacional que não conseguiu acompanhar o progresso, permanecendo fora dos padrões de modernização, mas, estes se enquadram no debate como as pessoas que fazem parte de um grupo social que possuem alguns desajustes como: os idosos, os portadores de necessidades especiais, os desenraizados e aqueles em que se encontram em uma condição de exclusão. O debate em torno desta questão na França perpassa ao embate institucionalizado que “visa à expansão do direito a ter direitos” (KOWARICK, 2003, p. 51).

Atualmente o debate sobre a problemática central do atual sistema político francês perpassa as instâncias do combate à vulnerabilidade econômica, social e urbana, nas quais a presença da ação pública está presente na mediação das formas de solidariedade.

Kowarick (2003, p. 51) aponta que:

Á diferença do caso norte-americano, ao republicanismo francês sempre priorizou a ação estatal como mediadora de interesses e conflitos e, nesse sentido, criou aparatos que lhe conferem a responsabilidade de agir contra a marginalização social e econômica. Os embates e debates não se centram, portanto, na polaridade ‘culpar ou não culpar as vítimas’ - ponto modal da controvérsia norte-americana - mas de criar instâncias públicas que interfiram nessas situações e nas causas que a produzam.

Basta entender, que no modelo francês, para o cidadão obter o acesso aos seus direitos necessita comprovar a situação de vulnerabilidade social. Esta vulnerabilidade é constatada a partir da história de vida do cidadão, que o faz necessitar de apoio para recomeçar a partir de um projeto de vida com enfoque na formação profissional, na aquisição de um emprego ou outra atividade social. Percebe-se que na concepção norte americana prevalece o princípio da prerrogativa dos direitos, sendo que as políticas sociais buscam a reinserção aos grupos marginalizados não constituindo uma parcela de contrapartida necessária a

obtenção de benefícios. Observa-se, porém, que na concepção francesa, a condição de sofrimento social de um indivíduo, é antes de tudo, responsabilidade da sociedade, pois o mesmo sofre com os efeitos decorrentes do processo de modernização, e diante disto, a mesma lhe deve proteção.

A discussão da temática da modernidade para os norte americanos centra-se em culpar ou não a vítima e os franceses em estruturar a crença sobre os valores, tornando o Estado o principal mediador de reinserção dos marginalizados.

No caso do Brasil, as grandes transformações socioeconômicas e políticas advindas com o processo de globalização, no final do século XX e início do século XXI, não possibilitaram a diminuição da pobreza das camadas populares. Nesse sentido, Kowarich (2003, p. 77) destaca que:

A matriz da desigualdade da sociedade brasileira não reside em culpar os pobres por sua pobreza, apesar de o discurso sobre a vadiagem ter estado muito presente em vários momentos da nossa história colonial, imperial e republicana. Contudo a magnitude do pauperismo, na atualidade de nossas cidades, aparece de forma tão evidente que impede, cada vez mais, a afirmação de que vivemos em uma sociedade aberta e competitiva, onde quem trabalha duro e arduamente consegue ter êxito. O mito da ascensão social pelo esforço e perseverança não encontra mais raízes para fundamentar o ideário da escala social.

As considerações apresentadas por Kowarick (2003) apontam no sentido de que os esforços que intuem a abertura de canais de defesa e reivindicação, apresentam-se em processos embrionários, caracterizando assim o processo de destituição dos direitos. Existem articulações que caracterizam o processo e o autor apresenta algumas delas.

Do ponto de vista clássico, ao invés de culpabilizar os pobres, os mecanismos residem em desresponsabilizá-los da situação em que se encontram por vias da globalização, do avanço tecnológico ou da hierarquização social, levando assim aos extremos da pobreza. Outro fator apresentado baseia-se nos artifícios de convencimento para reforçar as dinâmicas de pobreza, e nestas, os direitos civis são desrespeitados com regularidade.

Segundo Wanderley dos Santos (*apud* KOWARICK, 2003, p. 78):

As pessoas se encontram isoladas e enredadas por sociabilidades fragilizadas, temem a convivência, desconfiam e desacreditam das instituições jurídicas e policiais e, em consequência negam e sonham os conflitos e as variadas modalidades de vitimização a que frequentemente são submetidas: trata-se da cultura cívica da desestimulação.

Na presente “imagem” da atualidade brasileira, o que se apresenta é o vasto processo de vulnerabilidade socioeconômica e civil que conduz ao que pode ser designado como: perda de identidade cidadã.

A questão da vulnerabilidade social apresenta especificidades nos Estados Unidos, na França e no Brasil, diagnosticando a problemática de forma a como desenvolver as políticas públicas em cada setor com o intuito de conduzi-las a possibilidade de garantia de direitos, e não mais no sentido de provocar a culpabilização dos sujeitos pelos problemas sociais.

De outro ponto de vista, para contribuição ao entendimento do “Fome Zero”, apresenta-se o enfoque de Pereira (2005), que traz uma análise comparativa das propostas originais com as já implementadas enquanto programa de governo, no primeiro ano de sua administração.

Segundo Pereira (2005), o projeto “Fome Zero” foi lançado pelo Instituto de Cidadania no ano de 2001 e tem como uma de suas inovações a marca de ser o resultado de um debate coletivo com representantes de ONGs, organizações populares, movimentos sociais e colaboradores ligados à questão da segurança alimentar.

O Projeto aponta a existência de 44 milhões de pessoas no Brasil que ganham menos de um dólar por dia e defende a concepção de que a pobreza não é ocasional, mas resultado de um modelo perverso e de crescente concentração de renda. A garantia da segurança alimentar seria uma verdadeira revolução, pois envolveria mudanças profundas na estrutura de dominação política (PEREIRA, 2007).

O eixo central deste projeto compõe-se da conjugação de políticas estruturais e intervenções de caráter emergencial para atacar o cerne da pobreza a partir da redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos e reforma agrária.

A questão da segurança alimentar é ressaltada por Pereira (2005), atentando que o termo segurança alimentar surge após a 1ª Guerra Mundial ligado à soberania dos países, com a noção de que a questão alimentar relacionava-se com a capacidade de produção agrícola. No pós-70, com a Revolução Verde, emerge a premissa de que com o modelo agrícola de grandes propriedades monocultoras e emprego maciço de insumos químicos, diminuiria a fome e a desnutrição, fato este que não ocorreu. A *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), que tem como objetivo elevar os níveis de nutrição e de desenvolvimento rural, em 1982, refere-se à problemática do acesso aos alimentos e modifica o enfoque pautado na produção, passando a enfatizar a qualidade e sanidade dos alimentos a partir da Conferência Internacional de Nutrição em 1992.

O Surgimento do termo “Segurança Alimentar” no Brasil se dá em 1986, com a concepção da auto suficiência alimentar e nutricional, da interdependência entre segurança alimentar e nutricional e do acesso universal aos alimentos.

Na 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar realizada em 1994, a concentração de renda e terra passa a ser considerada o determinante principal da situação de fome e insegurança alimentar. Na preparação brasileira para a Cúpula Mundial de Alimentação (1996) dá-se ênfase a qualidade e disponibilidade do acesso aos alimentos como condição suprema de cidadania.

Na década de 1990, desmontam-se os programas federais na área de alimentação e nutrição. A partir do retrospecto do período verificam-se características e ocorrências no governo que possibilitaram as ações desmembratórias na década. Em 1992, acontece o *impeachment* de Fernando Collor de Melo. Um ano antes, em 1991, acontece o Movimento pela ética na Política, base para a ação da cidadania contra a Fome e a Miséria e pela vida. Também, em 1991, viabiliza-se a Produção da Política Nacional de Segurança Alimentar pelo governo

paralelo. Em 1993, os mapas da Fome (IPEA), apontavam para 32 milhões de brasileiros em condições de indigência e em contra-partida cria-se o CONSEA. E, em 1994, quando o combate à fome e a miséria passa a ser problema de governo e questão estratégica, as ações governamentais passam a apontar para uma intersectorialidade a partir da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar (PEREIRA, 2007).

Flávio Luiz Schieck Valente (2002) ao tratar da política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002, destaca que em 1995, o Governo de Fernando Henrique Cardoso extingue o CONSEA e pauta a agenda brasileira na pragmática neoliberal.

Dessa forma, cria-se o Conselho da Comunidade Solidária e perde-se o foco na segurança alimentar, existindo então, uma ausência de política social articulada e de uma política nacional de combate à fome e a desnutrição.

Até o presente momento, ou então, até julho de 2007, não há um consenso no país sobre o total da população em situação de carência alimentar, sendo que o Projeto Fome Zero levantou uma estimativa, a partir da linha da pobreza do Banco Mundial, de US\$ 1,00 por dia, chegando a 44 milhões de pessoas (PEREIRA, 2007).

Segundo Campos (2007, p. 12),

Somente o programa Bolsa Família, principal programa do governo federal e carro-chefe do Fome Zero, atende a cerca de **11,1 milhões de famílias em todo o território nacional**, com pagamento de um benefício que garante renda mínima a famílias pobres. É o maior programa de transferência de renda. As políticas de combate à fome, à desnutrição e à desigualdade se tornam a prioridade que articula a estratégia governamental, e isso é feito de maneira democrática e participativa. [grifo nosso]

Entende-se que esta insuficiência de demanda efetiva por alimentos, decorrente da impossibilidade aquisitiva desta parcela de brasileiros inibiu a maior produção de alimentos, resultando do modelo econômico vigente deste a década de 1990, demandando políticas de ações emergenciais com ações estruturais associadas ao crescimento econômico com equidade social.

Conforme Pereira (2007), avaliar o Programa “Fome Zero” é fazer ao mesmo tempo uma análise do Governo Lula, com suas limitações e desafios, o que concerne ao direcionamento dado por este governo às políticas sociais. Tratar da política social dicotomizando-a da política econômica, é o mesmo que dizer que as políticas dependam da boa vontade do governo e da sociedade civil. Assim, a materialização do Projeto “Fome Zero”, em sua totalidade, implica em trabalhar a partir das políticas estruturais, da forma preconizada no “Programa Fome Zero”:

O Fome Zero é um programa criado para **combater a fome e as suas causas estruturais**, que geram a exclusão social, ou seja, para garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros e brasileiras (BRASIL. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, 2003, p. 4). [grifo nosso]

Analisando o posicionamento de Maria Carmelita Yasbek (2004), busca-se contextualizar o Programa Fome Zero através das políticas Sociais Brasileira. De acordo com Yasbek (2004, p. 104):

O Programa Fome Zero [...] que emerge no país em um contexto de profundas transformações societárias e de alterações na proteção social destinada particularmente aos segmentos populacionais em situação de maior risco e vulnerabilidade social.

A partir de Yasbek (2004), deve-se entender que a inserção brasileira nos marcos da reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo globalizado, que vem sendo implementado por uma política neoliberal, é caracterizada pela destituição dos direitos trabalhistas e legais, pela erosão das políticas de proteção social e por mudanças no ideário político que conferia um caráter público à demanda por direitos.

Ainda, Yasbek (2004) aponta uma hipótese para melhor entendimento das estratégias de enfrentamento da pobreza no âmbito das políticas sociais brasileiras, reconhecendo a profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado.

Ressalta as décadas de clientelismo, consolida no país uma cultura tuteladora que não favorece a emancipação dos usuários das políticas sociais, permanecendo

nas políticas brasileiras de enfrentamento à pobreza concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, além da ausência de parâmetros públicos no reconhecimento de seus direitos e possibilidades efetivas de acesso às políticas sociais.

Outro fator a mencionar diz respeito à questão das ampliações de programas compensatórios no âmbito da transferência de renda, em suas diversas modalidades e operacionalizações, no qual o Programa “Fome Zero” apresenta-se como referência nas relações sociais mais amplas na atual conjuntura da democracia e da nação.

Até o presente momento, as propostas apresentadas de políticas públicas sociais não romperam com a ótica seletiva e emergencial, focalizadas e sem inovações.

Na análise de Yasbek (2004) referente ao programa Fome Zero, e em específico à segurança alimentar, entende-se que esta muito poderá contribuir para a sociedade brasileira caminhar na efetivação do direito humano a segurança alimentar e nutricional, porém, o projeto, na interpretação da autora, apresenta algumas lacunas consideráveis na problematização dos fundamentos estruturantes da desigualdade social.

Uma das lacunas diz respeito à falta de conexão com a assistência social, enquanto política pública orientada pelo reconhecimento de direitos e provisão de necessidades sociais. Isto se colocou uma vez que a questão da fome é sem dúvida um desafio a ser enfrentado no âmbito do estabelecimento de mínimos sociais no país, conforme a Lei Orgânica de Assistência Social, que discorre sobre os deveres do Estado e direitos do cidadão no que se refere aos mínimos sociais.

Percebe-se que o direito humano a alimentação faz parte deste conjunto de mínimos sociais, que se trata da constituição de um padrão básico de proteção e inclusão para os segmentos mais vulneráveis e de baixos rendimentos econômicos da sociedade brasileira. A vinculação de uma política social como o “Fome Zero” que vem ao encontro do enfrentamento da pobreza, deve ser compreendida como

investimento econômico social nos grupos populares como a garantia de meios de gestão para a melhoria das condições de subsistência e elevação do padrão da qualidade de vida e organização social.

De acordo com Yasbek (2004, p. 109),

O Programa Fome Zero coloca em evidência o lugar da pobreza na sociedade brasileira. Ao trazer para o debate público a problemática da fome, movimentando a mídia, a opinião pública [...]. O Fome Zero coloca a pobreza e a Fome como questões públicas, alvo de opções políticas que põem em foco as alternativas de futuro para o país e os desafios da cidadania e da construção democrática nesta sociedade excludente e desigual.

Pode-se atentar, a partir de Yasbek (2004) que a fome é decorrente da pobreza e esta é pertinente ao poder público, como questão desafiadora na construção da democracia no Brasil, só acontecendo pela via democrática. Porém, observa-se que apesar dos rumos assistencialistas do programa ou de outro que o poder público possa tomar, é seu dever moral e humanitário a prestação do socorro aos pobres, que deve ser efetivado como um direito social coincidindo com a necessidade de enfrentamento no âmbito estrutural das relações sociais, as causas da fome e da pobreza.

Verifica-se que escapa às políticas sociais a capacidade e os objetivos das suas ações reverterem os níveis tão elevados de desigualdade como os encontrados no Brasil. Antecede o programa o fato de nenhuma política de enfrentamento global da pobreza zero desenvolvida de forma a estruturar a condição da universalização dos direitos sociais. Nesse sentido, segundo analisa Yasbek (2004, p. 111),

Até o momento, as ações implementadas pelo programa mostram-se conservadoras e apoiadas em forte apelo humanitário, sem claras referências à direitos. Nesse sentido não rompem com a lógica neoliberal. São ações que nos colocam no fio da navalha, esta estreita fronteira entre direitos e carências na qual transitam programas como esse. Aí parece estar o maior desafio do programa, e que diz respeito as mediações políticas entre o mundo social e o universo público dos direitos e da cidadania.

A partir das colocações de Yasbek (2004), observa-se que as ações pertinentes à busca da pobreza zero, no Brasil, a partir de Programas como o Fome Zero, estiveram fundadas no neoliberalismo e por consequência, as “mediações” foram construídas num ambiente de conflito, devido a “modernidade, cidadania e democracia” serem entendidas como conquistas políticas e não como um direito dos cidadãos. As ações políticas pertinentes ao estabelecimento de programas como o Fome Zero, fundadas no neoliberalismo, percebiam a cidadania como uma “promessa” e não como um direito, sendo que as transformações políticas dependiam dos espaços de criação dos direitos.

Existe a percepção de que o conjunto das ações da sociedade em torno do enfrentamento da pobreza apóia-se e estrutura-se na lógica do assistencialismo, em específico, sem o esclarecimento das classes menos favorecidas economicamente, de que o que o poder público lhes oferece são seus direitos e não um favor ou uma bem-aventurança. Esta racionalidade ilógica acaba por criar um sentimento de gratidão aos então tratados como “auxiliados”, pela ajuda que lhes foi proporcionada.

Romper com esta lógica assistencialista e superar a identificação das políticas sociais e em específico com o assistencialismo e com o poder articulador é um grande desafio, pois existem muitas lacunas no entendimento dos pobres sobre a cidadania e os direitos sociais.

2.2 Hoje e cada vez mais a sociedade é vista como um subproduto da atividade econômica, na qual a radicalidade da ação social é excluída pela hegemonia econômica, tecnológica e militar. Torna-se necessário o reencontro entre a criatividade e a capacidade de agir.

Para tanto há que se separar as questões de urgência ou importância dramáticas que afetam as sociedades contemporâneas, para localizar as expressões que estão na base dos novos conflitos sociais (TOURAINÉ,1998), que são morais e constituem lutas por dignidade humana e reconhecimento (HONNETH,2003)

Esse aspecto é enfatizado adiante, considerando que ele é produzido no âmbito das privações sociais (SEN,2000) que acarretam o descompasso entre o plano da esfera prática e sensível da experiência social, a práxis, para Lefebvre(1997), elemento forte e ainda pouco explorado nas análises sobre a exclusão social.

Os sujeitos residentes em áreas de exclusão estão privados dessa mesma condição de apropriação da cidade. Contrariamente, os sujeitos residentes em áreas de exclusão estão privados dessa mesma condição de apropriação, resultando na anulação da liberdade de escolha em suas representações.(08)

Assim, os processos sociais excludentes pelos e nos quais os sujeitos são privados do sentimento de pertencimento ao espaço urbano, nas áreas de exclusão, fragmentam a imagem da cidade e

2.2 Pobreza e processos sociais de exclusão

Para o entendimento a estas categorias mencionadas como possibilidades de rompimento do ciclo e possibilidades de superação, busca-se desenvolvê-las utilizando o referencial teórico de Lopes (2006), Carvalho (2006) e Vieira (2004).

A denominação da exclusão, segundoq Lopes (2006) que se dá entre as formas emergentes da sociabilidade, que se constituem no espaço das ações e relações denominadas exclusão social, pode ser relacionada em um aspecto da causalidade com suas especificidades e sentidos variados. Entendendo ainda, que esta, diferencia-se do entendimento de pobreza, pois esta é uma condição originada nas incidências do neoliberalismo.

Pobreza e Exclusão para Lopes (2006, p. 2),

É um desdobramento das relações históricas e estruturais de oposição entre os interesses de classes, portanto, um fenômeno econômico que se configura na questão social derivada das relações capital versus trabalho, a exclusão social se caracteriza por um conjunto de processos que se estabelecem no campo alargado das relações sociais contemporâneas.

A forma em que a pobreza é apresentada, na dimensão do sujeito pobre, pelos fatores que controlam esta participação na economia, provocando com o capitalismo a pobreza em seus extremos, impôs aos sujeitos a criação e efetivação de condições de sobrevivência que se diferem no momento em que os indivíduos

são afetados por fatores desiguais, de acordo com sua inclusão e posição na sociedade, referindo-se aos meios de produção.

Lopes (2006) traz a idéia de que a pobreza produz lugares, como contextos nos quais ocorrem formas distintas de organização dos sujeitos, enquanto atores sociais, participantes dos diversos modos de produção, a própria idéia da constituição dos direitos que orientam ao ideal de cidadania, seguem os condicionamentos em que a pobreza produz lugares, contextos nos quais ocorrem as formas distintas de organização.

Entende-se que estes condicionamentos universalizados tornam-se mais um problema do que propriamente uma solução, considerando-se que os direitos foram se institucionalizando ao passo que as reivindicações das classes trabalhadoras foram se diversificando e se localizando, no jogo das forças entre elas e o capital, estabelecendo uma gradação no acesso a tais direitos resultantes em uma hierarquia dos sujeitos assistidos pelos mesmos (LOPES, 2006, p. 2).

Esta hierarquia corresponde a uma estratificação das condições de inserção dos sujeitos ao mercado de trabalho, que é disputado e entendido como uma das novas formas de controle social.

É necessária a percepção do ideal de igualdade que se produz e reproduz na forma em que acontecem as relações sociais por vias do reconhecimento na igualdade do trabalho, referindo-se ao sujeito que trabalha e ao que procura trabalho, e também a forma de solidariedade estabelecida nas relações com a sociedade.

Lopes (2006) pontua algumas caracterizações para explicar a gênese e o desenvolvimento da pobreza com a sociedade, justificando que, primeiro: a sociedade é moderna e a sociologia é evolucionista; segundo: a sociedade é sistêmica, pois explicar a vida social implica em expor para que as coisas sirvam no interior dos sistemas, nos diversos elementos da sociedade; terceiro: a sociedade é um Estado nacional; quarto: a sociedade é industrial, o que pressupõe explicar os conflitos das classes dominantes, onde a integração social não ocorre sob a lógica destes conflitos, pois se opõem as classes sociais e outro que o conflito de classes

acaba por reforçar a integração social, visto que é negociável; quinto: na sociedade o próprio ator é o sistema, pois é a forma como determina as suas ações nos objetos interage na sociedade.

Lopes (2006) ainda inclui uma sexta categoria que relaciona com a dinâmica de formação e desenvolvimento social, estruturada no fato de que a sociedade é institucionalizada, entendida como autoridade moral.

Estes seis critérios implicam nos movimentos dos sujeitos, da pobreza, das condições de trabalho e dos modelos de interação social, indicando de certa forma que o desenvolvimento da sociedade através da economia e dos atores sociais se tornou o próprio modelo de interação na medida em que se internacionalizou.

Outro fator a considerar que a exclusão aparece de forma diversificada, na abordagem de que os próprios sujeitos pobres projetam a mudança das suas condições, através do processo político e cultural.

Para Lopes (2006), pensar a questão da exclusão através da nacionalidade exige algumas considerações: a primeira diz respeito à herança que o sujeito recebe na sociedade brasileira, que gera as suas indecisões sobre os rumos que deve tomar e a segunda, aponta a própria indecisão sobre o futuro.

Entender o processo da exclusão considerando a história e as mudanças existentes no desenvolvimento das questões sociais e das relações de desigualdade permite afirmar que as condições que configuram a pobreza confirmam a dimensão do sujeito pobre na razão do controle de sua participação na economia (LOPES 2006, p. 5).

É, pois, negado e controlado a condição de sujeito, pela exclusão social gerada no universo capitalista, que tem o controle sobre o trabalho e o consumo, vias que transformam o sujeito em sujeitos de direitos e deveres.

2.3 Cidadania, Direitos e Programas de Transferência de Renda

Apesar da “cidadania” estar inscrita na Constituição Federal do Brasil, de 1988, em seu art. 1º, II, como um dos princípios constituintes do “Estado democrático de direito”, o termo tem um conceito abstrato. Nesse sentido, busca-se aqui, tratando-se de um direito adquirido, entender a lógica da cidadania pela ótica de José Murilo de Carvalho (2006), que mostra a “cidadania” se configurar em um processo histórico.

Percorremos um longo caminho, 178 anos de história do esforço para construir o cidadão brasileiro. Chegamos ao final da jornada com a sensação desconfortável de incompletude. Os progressos feitos são inegáveis, mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer (CARVALHO, 2006, p. 219).

Dessa forma, e retomando a discussão realizada anteriormente nesse estudo, a partir de Vieira (1997;2004), pode-se afirmar que no Brasil, primeiro, vieram os direitos sociais, implantados em período de suspensão dos direitos políticos e de redução dos direitos sociais e civis. Logo depois vieram os direitos políticos, considerando que até os dias de hoje muitos direitos civis são inacessíveis à maioria da população, devido à falta de informação sobre os direitos e, também, a dificuldade de acesso aos mesmos.

As liberdades civis vieram em primeiro lugar, garantidas pelo Judiciário, logo com a ação dos partidos e do congresso, votaram-se os direitos sociais, que foram postos em prática pelo Legislativo. A base de tudo foi às liberdades civis e a participação política foi destinada em boa parte a garantir essas liberdades. Os direitos sociais foram os menos óbvios e até certo ponto considerados incompatíveis com os direitos civis e os direitos políticos.

A própria história mostra que não houve um caminho específico para a cidadania. Porém, estes vários caminhos afetam o produto final, o tipo de cidadão e conseqüentemente de democracia, que obtém sérias conseqüências no problema de sua eficácia.

Se os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, cria-se a imagem, para o grosso da população, da centralidade do Executivo. O governo aparece como o ramo mais importante do poder [...]. O

Estado é sempre visto como um todo poderoso, na pior hipótese como um repressor e cobrador de impostos; na melhor como um distribuidor paternalista de empregos e favores (CARVALHO, 2006, p. 221).

É a ausência da ampla organização autônoma da sociedade que faz a prevalescência dos interesses corporativos. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população, o papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o executivo. O eleitor vota no candidato em troca de favores, sejam eles pessoais ou coletivos e o deputado apóia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores.

A tentativa de correção no sistema representativo poderia dar-se por meio das reformas políticas, o que levaria muito tempo, pois quanto maior a sobrevida da democracia, maior a possibilidade de realizar as possíveis correções como o reforço dos direitos políticos.

Para o melhor entendimento da temática da cidadania, aborda-se o tema referenciando Silvio Caccia Bava (1999), que considera:

Pensando a cidadania na forma clássica, neoliberal é o momento em que a cada quatro anos existe a escolha por um candidato na qual é depositado o voto e o exercício da cidadania é realizado, nada mais, além disso. A delegação das decisões para os políticos supõe uma diferenciação entre a sociedade civil e os governantes em que se supõe um conhecimento especializado e técnico que o povo não apresenta. Sugere, além disso, uma hierarquia, na qual as decisões ficam sob a ótica e o domínio dos da primeira.

A vivência democrática está amplamente amparada nos moldes neoliberais, através da transferência de poderes, através das eleições, não realizando nenhuma restrição ao regime democrático em vigência, o que cabe analisar é se esta forma de democracia está dando suporte às necessidades e interesses do povo.

Bava (1999, p. 44), nesse sentido, destaca que:

A nossa democracia é uma democracia muito restritiva do ponto de vista da distribuição da riqueza e da renda do país, do ponto de vista da cobertura dos serviços públicos, do ponto de vista de quem toma as decisões que afetam a vida de todos. Acho que temos uma herança deste sentido restrito da democracia que nós não conseguimos perceber direito, existe uma continuidade entre os períodos autoritários e democráticos da vida deste país que questiona o que realmente mudou com a democratização atual, onde a cobertura dos serviços públicos no Brasil sempre andou lá em torno da metade da população, a outra metade está fora e nós não achamos isso ruim, nós achamos normal.

Entendendo que para a igualdade entre as pessoas, apontada à equidade e justiça social do ponto de vista de uma democracia efetiva, está muito além deste alcance, pois se percebe a cidadania como um processo contínuo da ampliação dos direitos, que são uma formulação sócio-histórica de cada país, de cada povo. É, também, a cidadania enquanto processo de inclusão, no qual os benefícios do desenvolvimento devam valer para todos e não apenas para uma camada da sociedade.

Entende-se que as afirmações do Bava (1999) buscam o esclarecimento da temática da cidadania e nela ressalta que nem todo mundo tem esta cidadania garantida, e preocupar-se com esta cidadania significa formular políticas públicas, que alcancem a todos, sem restrições e com o sentido de inclusão. É nesta questão que Bava (1999, p. 45) aborda a temática da pobreza e exclusão social afirmando:

Pobreza e exclusão social são determinadas por políticas públicas, por ações de governo. O indivíduo é jogado na condição de pobreza por conta dos mecanismos de políticas públicas que invés de distribuir, concentram a riqueza no país, que concentram o atendimento dos serviços públicos, que formulam políticas de exclusão. Para pensar em políticas de inclusão, nós temos que pensar a ação do Estado.

A abordagem sobre as políticas públicas realizada por Bava (1999), descreve algumas considerações sobre a temática realizada pelo Banco Mundial. No posicionamento desta referência, “o funcionamento das políticas públicas no Brasil”, ocorrem de forma ao uso dos recursos pagos pelos impostos de todos que se orientam a beneficiar muito mais as camadas médias e ricas da população brasileira do que os realmente necessitados, os pobres. E, ainda, afirma esta referência citada

por Bava (1999) que o Brasil não é um país que gasta pouco com políticas públicas. O problema é que de cada rubrica autorizada até chegar ao destino final é desviada, e o resultado final é uma política pública cheia de desvios. O dinheiro existe, porém, não chega ao seu destino. Não existe a necessidade de mais recursos para a realização de boas políticas públicas, mas sim, o que é necessário, é fazer com que o dinheiro chegue aos pobres e necessitados destas políticas.

A forma descrita por Bava (1999) para que estes direitos sejam garantidos é a formulação do processo de garantia de direitos através de uma democracia participativa, na qual os cidadãos interagem com as políticas e os problemas da sociedade.

Entre outros apontamentos, Bava (1999) ressalta a importância do exercício da cidadania e junto a esta do controle social através da interação dos conselhos, oferecendo um acompanhamento dos gastos públicos, controlando os recursos que passam pelas propostas e execuções de projetos.

Todas as questões que envolvem pobreza, criança e adolescente, assistência social, políticas públicas e recursos para o atendimento a este público específico, depende muito mais da reorientação do uso dos recursos públicos do que da invenção de novas técnicas. É necessária a criação de mobilização na sociedade brasileira para a garantia e afirmação dos direitos sociais que ainda estão sob a possibilidade de efetivação.

Outras considerações significativas sobre cidadania são elencadas por Lavallo (2003), no sentido de destacar que a cidadania constituiu a cristalização institucional dos novos expedientes de solidariedade. A cidadania moderna encontra-se, hoje, diante de uma encruzilhada de caminhos incertos, sofrendo transformações nos seus possíveis rumos e frente ao seu futuro, na tentativa de adequação as novas formas de vida da modernidade.

Entender a cidadania moderna diz respeito ao entendimento analítico das questões sociais, dos direitos e obrigações sociais, que segundo Lavallo (2003, p. 59):

Da idéia de cidadania englobam o valor da vida digna presente nesta sociedade [...]. Cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes.

Este status pode ser obtido através dos fatores presentes na diferenciação social e nas mudanças socioculturais, como a questão do pluralismo, política das diferenças, evolução e incremento da complexidade social, especialização funcional, multiplicação dos sentidos, nomadismos, entre outros termos de uso crescente nas ciências sociais, que conforme Lavallo (2003), não mais conduzem a responder as questões da cidadania pelo viés do ordenamento político.

Cabe entender que as conseqüências destes fenômenos para a concepção tradicional da cidadania são analisados como mudanças difusas da ação social e das identidades coletivas, da mesma forma que é no interior das instituições da democracia que ocorrem os processos de determinação de prioridades na criação e regulação de direitos associados ao status de cidadão, que são reconhecidos pela igualdade de direitos a todos em uma comunidade, que é concebida pelas diferenças.

Outro fator de relevância a ser destacado é o fato de que a cidadania possui dupla distinção, que Lavallo (2003) denomina de inclusão e exclusão, que primeiramente possibilitou a igualdade garantida pela lei como a questão do acesso aos mínimos sociais e outro fator que dificulta esta consagração é a herança social compartilhada como pressuposto de uma vida civilizada, simultaneamente desautoriza qualquer demanda que escape de suas fronteiras.

É importante salientar que as conseqüências da reforma do Estado, da globalização, do neoliberalismo, da mundialização, ou outras etiquetas criadas para denominar os ajustes estruturais das últimas décadas, permitem a elaboração de diagnósticos de identificações com efeitos negativos de tais processos. Sendo assim:

A cidadania constituía apenas um atributo pressuposto que permitia situar os sujeitos como membros de uma comunidade auto-regulada por valores e mecanismos democráticos e, por conseguinte, como portadores de reivindicações legítimas quanto aos benefícios e

garantia de interesses à pertença a esta comunidade (LAVALLE, 2003, p. 85).

Observa-se a partir de Lavallo (2003), que a “cidadania” foi utilizada nos sistemas institucionalizados no sentido de “recompensa” a reivindicações de uma comunidade. Utilizando-se dessa interpretação, os sistemas institucionalizados abstratamente operaram mantendo o entendimento de cidadania como sinônimo de solidariedade. Porém, foi a partir da evolução da cidadania que se aprimorou o entendimento do binômio: igualdade e diferença.

Assim, com o avanço do tempo, os indícios do descompasso entre a concepção tradicional da cidadania e a capacidade do Estado na contribuição e promoção da equidade e dos direitos são desafios na busca de novos modelos que possibilitem a preservação e amplitude da equidade sem distinções.

Diante das abordagens dos autores acima mencionados pode-se pensar que as questões dos direitos através da transferência de renda desenvolvidos por Zimmermann (2005), Vieira (1997; 2004) e Carvalho (2006) vêm reforçar a questão da democracia e cidadania oportunizando um aprendizado de democracia, ampliando uma base normativa que é dada pela igualdade. Já, no que diz respeito à própria cidadania advinda da transferência de renda esta contribui para reforçar o status de cidadania.

Nessa perspectiva, o próximo capítulo traz a análise do Programa Bolsa Família nos municípios de Giruá, Salvador das Missões e Santo Ângelo, pertencentes à Região das Missões do Estado do Rio Grande do Sul.

CAPÍTULO III DELINEAMENTO METODOLÓGICO

3.1 Tipo de estudo

Com a finalidade de responder ao objetivo proposto nesse estudo, conferindo se há comprovação e/ou refutação da hipótese levantada, foi utilizado o método **qualitativo**, que parte da ótica dos gestores de três municípios diferentes pensando

a efetivação do programa. Utilizou-se também um método **comparativo** em uma abordagem qualitativa, o que não exclui outros procedimentos metodológicos complementares como a **pesquisa exploratória e descritiva**.

Em relação à classificação ou tipos de estudo, estes não são excludentes. Ou seja, podem ser utilizados diferentes tipos em um mesmo estudo (RICHARDSON et al, 1989).

A pesquisa qualitativa, segundo Cervo e Bervian (1996, p. 49) indica

[...] a possibilidade de conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente como de grupos e comunidades mais complexas.

De acordo com Gil (2002, p. 45) a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído, basicamente de obras e artigos científicos. É utilizada em estudos exploratórios que estão ligados à resolução ou a compreensão de um problema. As fontes de pesquisa são livros, publicações periódicas e impressos diversos. Ainda, segundo o autor, a principal vantagem deste tipo de pesquisa “reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.”

Tratando da pesquisa do tipo exploratório, Gil (2002) explica que esta objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema, questão do estudo, tendo em vista torná-lo explícito, aprimorando idéias, descobertas e intuições. Além disso, a pesquisa exploratória caracteriza-se por ser bastante flexível.

Assim, propõem-se a realização de um estudo do tipo exploratório, onde num primeiro momento realizou-se o monitoramento do site do Bolsa Família com o intuito de buscar uma aproximação com os gestores desta política nos municípios da Região das Missões em uma análise comparativa evidenciaram-se as questões que serviram de base para a análise aqui efetuada, apontando quais sejam os desencontros de dados da base existentes no site, com as informações que foram

coletadas, uma segunda evidência foi a ausência de autonomia dos gestores locais na inclusão das famílias e como terceiro ponto pode-se perceber a diversidade do enquadramento funcional dos gestores locais na estrutura do poder público municipal.

Frente aos indicadores produzidos nesta pesquisa exploratória partimos para uma análise das características sócio-demográficas dos municípios da amostra no escopo do programa como um todo.

Para isso utilizamos os dados disponíveis no site www.fomezero.gov.br até o presente momento identificando algumas referências importantes que dizem respeito a redução do número de atendimentos do Bolsa Família nestes municípios no período de 2005/2006, enquanto em níveis Estadual e Federal o número divulgado continha informações de aumento de beneficiários.

Diante disto, testamos algumas hipóteses, uma é que houvessem programas públicos de nível estadual que estivessem amenizando o problema da pobreza na região. Outra seria que o próprio desenvolvimento sócio-econômico local estivesse incluindo sujeitos e famílias pobres na sua dinâmica e numa terceira hipótese é de que esta diminuição na inclusão de beneficiários tivesse um entrave funcional ou processual na estrutura do próprio programa.

Buscando testar estas hipóteses foi feita a busca de dados junto Relação Anual de Informações Sociais elaborados pela Agência de Integração e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Rio dos Sinos AID-UNISINOS sobre questões como emprego e desemprego, que não mostraram impactos que viessem ao encontro da investigação e processo de pesquisa, que a partir disto foram realizadas as entrevistas nos municípios elencados como amostra pelo critério do número de habitantes, por pequeno e médio porte, visto que nenhum município da Região das Missões enquadra-se como grande porte.

Em relação à pesquisa descritiva, Gil (2002) destaca que esta objetiva descrever as características de determinada população ou fenômeno. O tipo descritivo utiliza-se de questionário e observação sistemática para a coleta de dados, tendendo a proporcionar uma nova visão do problema além de aproximar-se da pesquisa exploratória.

Dessa forma, neste estudo utilizou-se a pesquisa descritiva por se valer de roteiro de entrevista aplicado a funcionários encarregados do Programa Bolsa Família nos municípios de Giruá, Salvador das Missões e Santo Ângelo, para entendimento da problemática inicialmente levantada.

3.2 Amostra e sujeitos

A pesquisa teve como amostra os municípios de Santo Ângelo (Município A para análise), Salvador das Missões (Município B para análise) e Giruá (Município C para análise), todos pertencentes à Região Missões. Nesses municípios aplicou-se um roteiro entrevista aos profissionais envolvidos com o Programa Bolsa Família, que para análise são identificados como Sujeito 1, Sujeito 2 e Sujeito 3. Os sujeitos da pesquisa foram escolhidos segundo a disponibilidade em participarem do estudo, seguindo os preceitos da Resolução 196/96, no qual, não é possível a identificação dos respondentes. O motivo da escolha desses sujeitos foi o fato de serem identificados como profissionais encarregados do Bolsa Família no âmbito municipal.

O estudo considera os aspectos éticos da pesquisa envolvendo seres humanos, destacados na Resolução nº. 196/96, do Conselho Nacional de Saúde. E, de acordo com esse instrumento legal, aos sujeitos do estudo foi informado sobre os objetivos deste e da condição enquanto participantes do estudo. Assim, os sujeitos foram convidados a assinar “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”.

3.3 Instrumento

Os dados foram coletados tendo em vista registrá-los, descrevê-los, ordená-los recebendo interpretação. Utilizou-se um roteiro entrevista contendo um total de dezesseis questões abertas (Ver Anexo A), cujo objetivo foi investigar e analisar o Programa “Bolsa Família” na Região das Missões, focalizando-o como política social de combate à pobreza pela redistribuição de renda.

Para tanto, as questões propostas aos participantes do estudo referiram-se aos procedimentos de inscrição dos usuários do Programa Bolsa Família, a forma de monitoramento e acompanhamento do Programa, assim como a atualização dos

cadastros, a forma de capacitação e treinamento para atuar no Programa junto às famílias, a forma de seleção das famílias para o programa no município, a responsabilidade técnica do programa, de que forma são resolvidas as dúvidas, o tempo necessário para a inclusão da família no Programa e o tempo para que as famílias recebam do Programa, o número de famílias pobres, inscritas no Programa no município e se todas são contempladas pelo Programa. Portanto, nessas entrevistas foram abordadas questões consideradas relevantes, a partir do marco teórico estabelecido por este estudo, para a obtenção de dados que viessem ao encontro da resolução da questão do estudo.

3.4 Coleta de dados

A entrevista, realizada a partir de um roteiro-entrevista foi à técnica escolhida para a aplicação do instrumento. Essa é uma das ferramentas que pode ser utilizada na investigação social para coleta de dados, colabora também com diagnósticos e mesmo com a solução de questões sociais. Por isso Marconi e Lakatos (1996) consideram a entrevista um significativo instrumento de trabalho para as Ciências Sociais.

A partir da entrevista semi-estrutura obteve-se vantagem no que se refere aos entrevistados poderem tratar de questões pertinentes ao seu cotidiano, além de constituir-se de um roteiro que permitiu a inserção de elementos não previstos no roteiro, permitindo assim, que as entrevistas abordassem temas que expusessem as impressões dos entrevistados sobre determinados assuntos.

Sobre estas vantagens Colognese e Melo (1998, p. 144) destacam a respeito da entrevista semi-estruturada:

[...] nela a formulação da maioria das perguntas previstas com antecedência e sua localização é provisoriamente determinada, O entrevistador tem uma participação bem mais ativa em relação à entrevista não-diretiva, embora ele deva observar um roteiro mais ou menos preciso e ordenado de questões. Contudo, apesar de observar um roteiro, o entrevistador pode fazer perguntas adicionais para elucidar questões ou ajudar a recompor o contexto.

Considerando-se a definição de entrevista formada por Ruiz (2002), as entrevistas consistiram no diálogo com o objetivo de colher das pessoas participantes da pesquisa, dados relevantes. Procurou-se deixar os informantes à vontade, dirigindo o assunto, mantendo-os dentro dos propósitos estabelecidos.

O procedimento escolhido foi contatar com cada um dos indivíduos componentes da amostra e verificar dia, horário e local mais adequado para realizarmos a entrevista. Nesse contato destacou-se que o tempo de entrevista seria o de disponibilidade dos entrevistados e que poderiam acontecer em diferentes encontros.

Os encontros ocorreram em diferentes locais, segundo a disponibilidade dos pesquisados. Dessa forma, os encontros aconteceram nos locais de trabalho, devido ter sido estes os acordados com os entrevistados.

As entrevistas foram realizadas com auxílio de um gravador microcassete, com capacidade de 60 minutos por fita microcassete. Após, as entrevistas foram transcritas por meio de digitação e apresentadas aos entrevistados para se buscar a anuência dos mesmos quanto à validade da transcrição. Cabe destacar que toda gravação realizada em pesquisa constitui-se de um documento que para sua transcrição, deve ter a permissão do entrevistado, pois a mesma é de sua pertença. Também, no sentido de obter informações que viessem ao encontro das questões roteiro do estudo, tratou-se de não interferir nas colocações realizadas pelos entrevistados.

De posse dos dados coletados realizou-se a análise dos dados obtidos, através de um aprofundamento analítico dos aspectos relevantes encontrados nesses mesmos dados, reportando-os ao marco teórico estruturado no decorrer do estudo.

3.5 Análise dos dados

A análise e interpretação dos dados foram realizadas a partir do método qualitativo que, segundo Roesch (1996) é apropriado para avaliação formativa, quando se trata de melhorar a efetividade de um programa ou plano, ou mesmo quando é o caso de se propor plano ou sugestões, ou seja, quando se trata de selecionar as metas de um programa e/ou construir uma intervenção.

As colocações obtidas a partir do roteiro entrevista foram categorizadas pelo método de análise de conteúdo (BARDIN, 1991).

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações (BARDIN, 1991, p.31).

"A análise de conteúdo é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação" (BERELSON *apud* BARDIN, 1991, p.19). "Como método não possui qualidades mágicas e raramente se retira mais do que nela se investe e algumas vezes até menos - no fim de contas, nada há que substitua as idéias brilhantes" (p.20).

Além disso, a análise de conteúdo pode ser de significados (análise temática) ou dos significantes (análise de procedimentos). "A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)." (BARDIN, 1991, p. 38).

Ancorada em Bardin (1991) e diante das entrevistas transcritas, realizou-se a "análise de categorias", que no conjunto das técnicas de conteúdo, cita em primeiro lugar o que cronologicamente aparece como mais antiga, mas na prática de análise "retira-se", de certa forma, a categoria mais utilizada ou para o avaliador, a mais persistente. Ou então, tendo diferentes resultados transcritos para diferentes questões orientadoras das entrevistas, desmembraram-se os textos em unidades, reagrupando os textos "analógicos" (p.153). Entre as diferentes possibilidades da

categorização, a investigação dos temas, ou análise temática, é rápida e eficaz quando se aplica aos discursos diretos e simples. Além disso, considera-se a fala dos sujeitos participantes do estudo, recortando-as para a composição estrutural do tema em análise. Isso é o que foi feito nesse estudo.

A partir de Bardin (1991) realizou-se um inventário isolando as categorias que mais se evidenciaram no texto em cada uma das questões do roteiro-entrevista. Após, realizou-se uma classificação que tratou de evidenciar a resposta condizente a cada uma das questões do roteiro-entrevista aplicado.

CAPÍTULO VI O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REGIÃO DAS MISSÕES: A REDUÇÃO DA POBREZA NO SUL DO PAÍS

Antes de se iniciar a análise do Programa Bolsa Família na Região das Missões contemplando os municípios de Giruá, Salvador das Missões e Santo Ângelo, enquanto mecanismo de redução da pobreza e da desigualdade no sul do país e o pertinente acesso das camadas mais pobres da população expõem-se algumas considerações que dizem respeito ao programa nas políticas sociais das esferas Nacional, Estadual e Municipal.

Na **esfera nacional**, as estratégias de combate à fome e a pobreza no Brasil são necessários porque, segundo Zimmermann (2005, p. 14), “uma das características do processo de fome e pobreza no Brasil é que ele existe [...] em todo o território nacional. Isso vale tanto para a região Sul, tida como a mais ‘rica’ e para a região Nordeste, tida em alguns países como a ‘casa pobre’ [...] do Brasil”. Destaca Zimmermann (2005, p. 16) que existe “dificuldade em avaliar quantitativamente o número de famintos existentes no país”.

Porém, o Projeto Fome Zero, também concernente à esfera nacional, encontrou o percentual de 27,6% da população pobre no ano de 1999, sendo este o referencial combatido pelo Programa Bolsa Família, independente de outras metodologias adotadas por estudiosos como Hoffman, Rocha e Paes Barros, citados por Zimmermann (2005, p. 16) e que encontrou resultados diferentes deste percentual.

De acordo com a Fundação Getúlio Vargas (2007a) ao divulgar a pesquisa do Mapa do Fim da Fome de 9 de julho de 2001, destaca que o Brasil tinha até então, 50 milhões de miseráveis (29.3% da população brasileira tem renda mensal inferior a 80 reais per capita). Mais precisamente, segundo o Mapa do Fim da Fome – CPS/Fundação Getúlio Vargas (2001, tabela 1a), a proporção de indigentes no Brasil era de 29,26%, ou então, 49.600,419 pessoas. Para a formação desse total, o Rio Grande do Sul auxiliava com o total de 1.706,135 pessoas, ou então, 16,76% da percentual total.

Ainda, segundo a Fundação Getúlio Vargas (2007b), os dados observados para se chegar ao percentual de 29.3% da população com renda inferior a R\$ 80,00, foram obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, PNAD, de 96 a 99. O Mapa do Fim da Fome (2001) que foi construído a partir destes dados mostra que o Estado do Piauí possui a menor renda do país R\$ 111,00. Em São Paulo, a renda encontrada foi de R\$ 380,00 por pessoa. Foram nos Estados do Nordeste que o estudo encontrou a menor renda mensal que foi de R\$ 80,00, possuindo o maior índice de pobreza do Brasil.

Os Estados nordestinos foram os que apresentaram maior índice de pobreza do País. Todos, à exceção do Rio Grande do Norte, têm mais que 50% de sua população abaixo da linha de pobreza. O Maranhão é o Estado brasileiro que apresenta a pior situação. Mais de 63% de sua população está abaixo dessa linha. De acordo com a pesquisa, precisariam ser investidos R\$ 143 milhões por mês no Maranhão para se reverter esse quadro. Piauí é o segundo Estado com maior índice de pobreza do País (61,7%), seguido do Ceará (55,7%), Alagoas (55,4%), Bahia (54,8%), Tocantins (21,27%), Pernambuco (50,9%), Paraíba (50,2%), Sergipe (50,14%) e Rio Grande do Norte (46,93) (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, IBRAE, Jul. 2001).

Diante dos índices de pobreza apontados, no âmbito **nacional**, é inegável os resultados do Bolsa Família, já que de acordo com Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2007, p. 1) os principais resultados do Programa Bolsa Família são os seguintes: “11,1 milhões de famílias residentes em todos os municípios brasileiros”, atendidas. Também, enquanto resultados: o Programa Bolsa Família “chega em parte às famílias que dele necessitam” atendendo em parte “aos critérios da lei”.

Segundo Paes (2006, p. 1) o Programa Bolsa Família é “necessário e justo”, pois se apresenta como:

[...] um dos mais bem focalizados do mundo e com baixo custo (0,7% do PIB), tem contribuído para a redução da pobreza e desigualdade. Além disso, tem um forte impacto na melhoria da alimentação, no combate à desnutrição infantil e na permanência das crianças na escola. [...] Atinge uma parcela da população à qual o Estado devia muito em termos de políticas públicas adequadas. Pessoas que não eram incluídas ou que tinham acesso limitado aos

programas de transferência de renda e, por isso, apresentavam dificuldades em conseguir os elementos básicos para sua sobrevivência, como alimentação, vestuário, e mesmo material escolar. [...] redução da desnutrição infantil de forma contundente e hoje podemos afirmar que a criança que recebe o Bolsa Família, principalmente na faixa etária de seis a 11 meses de idade, está protegida contra a desnutrição. Só esse resultado já justificaria a existência do programa.

O Programa enquanto modelo de política social de redistribuição de renda tem sido referenciado por diferentes governantes do planeta. Nesse sentido, Paes (2006, p. 1-2) destaca que no início de 2007, missões de diferentes governos como da Indonésia vem conhecer o Programa capaz de chegar a “11 milhões de lares”. Também comissões de países como: Austrália, considerado país desenvolvido, Indonésia, em vias de desenvolvimento e Malawi, país identificado como pobre, desejam saber de perto como funciona o programa, por apresentarem vantagens não só no que concerne a diminuição da fome e da pobreza, mas também, porque “dinamiza o comércio, principalmente nas regiões mais pobres”. Nesse sentido, Paes (2006, p. 2) apresenta algumas vantagens que vem ao encontro do desenvolvimento dos municípios e dos munícipes da seguinte forma e que vale aqui destacar:

Nos municípios [...] pequenos, abaixo de 20 mil habitantes, com predomínio da população rural, o impacto é enorme na economia local. Outro aspecto, que julgo mais importante, é que a sociedade fica melhor quando se reduz a pobreza e a desigualdade. Há possibilidade de o Brasil se desenvolver mais porque teremos trabalhadores mais qualificados. Uma sociedade mais justa, mais equânime, é melhor para todos.

Outro aspecto positivo, muitas vezes não mencionado nas análises, é a elevação da auto-estima das famílias. A presença da mulher no grupo familiar ficou fortalecida à medida que passou a controlar um rendimento que beneficia o lar como um todo. Também a participação delas na comunidade é reforçada quando são percebidas pelos comerciantes como boas compradoras e passam a ser mais respeitadas no grupo social. Desta forma, têm a sua auto-estima elevada no grupo familiar e social.

O aumento da auto-estima faz com que as pessoas tenham uma atitude mais pró-ativa em relação ao trabalho, tema que sempre está em pauta quando se fala do Bolsa Família, associado, por alguns, à acomodação por parte dos seus beneficiários. Algumas evidências apontam na direção contrária. Em primeiro lugar, o recurso do Bolsa Família, em média R\$ 61, não concorre com a renda do trabalho [...]. Ele é complementar. O que as pesquisas mostram é que quem recebe o benefício trabalha, e trabalha muito. Os chefes de família e demais membros, em idade preconizada para o trabalho, iniciam mais cedo e saem mais tarde do mercado porque, de fato, precisam

trabalhar mais. Na verdade, a experiência do Bolsa Família reforça o conceito de que a população brasileira é responsável e sabe usar com sabedoria este tipo de benefício.

Considerando a **esfera estadual**, Barcelos (2006) destaca que o Departamento de Assistência Social (DAS), da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (STCAS), promoveu em 27 e 28 de setembro nas cidades de Ijuí e Santo Ângelo uma etapa de capacitação regional do Controle Social do Programa Bolsa Família. Na cidade de Santo Ângelo a participação contou com 124 pessoas de 44 municípios das Regiões das Missões e Noroeste e em Ijuí, 84 foram os representantes de 32 municípios da Região Noroeste Colonial. A capacitação foi dirigida aos conselheiros municipais de assistência social e aos demais conselhos que tratam especificamente com o programa.

Segundo Rosana de Oliveira Brito (*apud* BARCELOS (2006, p. 1), nos encontros de capacitação foram debatidos o papel dos conselhos, suas responsabilidades e o controle social dos recursos do programa. Também, foi apresentado aos municípios a funcionalidade do Bolsa Família e os programas que estão vinculados a ele, para o atendimento das crianças, jovens, adultos moradores de rua, idosos e portadores de deficiência em situação de vulnerabilidade social.

Observa-se que existe a preocupação de capacitar os Conselheiros de Assistência Social das diferentes cidades do Rio Grande do Sul, para que conduzam o Programa Bolsa Família no sentido de este alcançar os objetivos propostos, principalmente, no que concerne o acesso das pessoas à que este se destina, porém de forma a destacar que esta capacitação está ocorrendo após quatro anos da implantação e execução do programa.

Ainda, tratando da **esfera estadual**, a partir dos dados apresentados no Mapa do Fim da Fome da Fundação Getúlio Vargas (2001), a taxa de indigência do Rio Grande do Sul no período de 1998/1999 foi de - 0,05%, apresentando-se menor do que 1996/1997 que foi de -0,1%. Levando-se em consideração a mesorregião – Noroeste Rio-Grandense - onde se encontram os municípios de Giruá, Santo Ângelo e Salvador das Missões, o nível de indigência no ano de 1999 foi de 20,16%, a taxa de variação anual de indigência alcançou um percentual de -2,15%. Os três

municípios do Estado no ano de 1991 encontravam-se listados como municípios do Estado com 60% a 80% das pessoas com renda insuficiente.

A partir da Presidência da República, ao tratar sobre o Governo Federal e Municípios que juntos compartilham o desafio do Desenvolvimento (2007, p.9) pode-se verificar que o Programa Bolsa Família é de extrema importância para o desenvolvimento dos **municípios**. Segundo este documento:

O Programa Bolsa Família e os benefícios considerados assistenciais [...] injetaram recursos significativos nos Municípios. Reforçaram suas economias, com mais dinheiro em circulação, incrementaram o comércio, ampliaram o número de consumidores e estimularam a abertura de novos empreendimentos, com o conseqüente aumento dos postos de trabalho. [...] Incentivaram o desenvolvimento regional e promoveram a redução da desigualdade e o aumento de tributos arrecadados. **O Programa Bolsa Família, desde junho de 2006, injeta R\$ 7,5 bilhões em repasses diretos em 11,1 milhões de famílias pobres residentes em todos os municípios brasileiros** (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Governo Federal e Municípios: Juntos compartilhando o desafio do Desenvolvimento, 2007, p. 9). [grifo nosso]

Observa-se que o Programa está embasado em ações conjuntas nas esferas federal, estadual e municipal. Ou seja, trata-se de derrotar a fome e, através dela, possibilitar o desenvolvimento. Por conta disso, a Subcomissão Mista Sobre Segurança Alimentar e Nutricional - Fome Zero (2003, p. 4), no âmbito estadual, entendeu que “a realização do Fome Zero prevê a parceria das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e de todos os ministérios. Porém, o sucesso do Programa depende mesmo é da mobilização da sociedade brasileira, da sua participação”.

Considerando a **esfera municipal** e com a intenção de situar o leitor, os tópicos que seguem anterior a análise do Programa Bolsa Família nos municípios da amostra, expõem-se as características peculiares de cada município, o número de habitantes totais, a área total do município e a representação desta em relação ao Estado, a Região Missões e ao território brasileiro. Também, expõe o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o indicador de pobreza.

4.1 Caracterização dos Municípios Pesquisados

Giruá – RS

O município de Giruá – RS foi instalado no ano de 1955, pertencente a Microrregião Noroeste Rio-grandense, na Mesorregião Giruá, com altitude da sede de 429 m, distante 376.1729 Km da capital do Estado, Porto Alegre (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2007).

Historicamente, Giruá chamou-se “Passo da Pedra”, em homenagem à passagem do rio, que com suas pedras, possibilitava acesso aos viajantes. “Giruá esteve compreendido dentro do polígono das antigas reduções jesuítas do RS, criada a partir de 1626”. Foi a partir de 1895 que Passo da Pedra, hoje, Giruá passou a receber imigrantes alemães, italianos, poloneses, russos e suecos. Também, pessoas advindas de outros municípios, “devido a grande oferta de terra”. Inicialmente, Giruá que pertencia aos Sete Povos das Missões, contava com abundante mata virgem e diferentes espécies de frutos. Foi devido aos índios chamarem os butiazeiros de J'erivá, que houve a promoção do nome para Giruá (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2007).

Atualmente, o município de Giruá - RS tem como propósito buscar,

[...] no comprometimento e na união d seu povo, construir um presente e um futuro melhor para todos os giruaenses. Slogan: "Visite-nos, Giruá - terra dos Jerivás - te aguarda!" Um dos símbolos de Giruá é o Butiazeiro, palmeira do Gênero (Cocos Jathy) do Tupi Guarani "Butí'a, que popularmente é reconhecida por butiazeiro e seu fruto o butiá. Representa os cachos dourados do fruto do qual se originou o nome do município, e que os índios chamavam "J'erivá"(CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2007).

A população total do Município no ano de 2000, segundo o IBGE, era de **18.749** de habitantes. Segundo a Fundação de Economia e Estatística (FEE) (2007) que considera os dados de 2006, a população total é de **17.405 hab.** Sua área total de **856 km²** representa **0.3183%** do Estado, **0.1519%** da Região Missões e **0.0101 %** de todo o território brasileiro. Seu índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de **0.775** (Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD, 2000 *apud* CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2007).

Apesar de existirem indicadores de indigentes, pobres, crianças indigentes, crianças pobres, intensidade da pobreza e intensidade da indigência que se referem ao ano de 2000, não existem indicadores que mostrem o acesso das pessoas ao Bolsa Família no município a partir dessa data e nos dias atuais.

Salvador das Missões - RS

Salvador das Missões, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (2007), correspondente ao ano de 2000, tem a População Total de **2.665** de habitantes. Segundo a Fundação de Economia e Estatística (2007) que considera os dados de 2006, a população total é de **2.552 hab.** Sua Área é de **94 km²** representando **0.035 %** do Estado, **0.0167 %** da Região e **0.0011 %** de todo o território brasileiro. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de **0.813** segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD (2000). Ainda, o município foi instalado no ano de 1993, localizado na Microrregião Noroeste Rio-grandense, na Mesorregião Salvador das Missões, com altitude da sede de 216 m, e distante 409.1908 Km da capital do Estado, Porto Alegre – RS.

Historicamente, de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (2007), o núcleo colonial de Salvador das Missões surgiu na mesma época do início da colonização de Cerro Azul, atualmente, denominado de Cerro Largo. No ano de 1906, chegaram a esta localidade, os pioneiros da colônia local: Nicolau Nedel Filho e José Antônio Franzen procedentes de São Salvador do Sul (atual Salvador do Sul) de Montenegro - RS, e para lembrar sempre a terra natal deram o nome de Linha São Salvador. O núcleo colonial foi se desenvolvendo rapidamente, construindo-se logo a escola comunitária juntamente com a capela e a primeira loja comercial. Depois disso iniciou-se o movimento de emancipação.

Considerando que Salvador das Missões foi habitada inicialmente por colonizadores alemães, cabe destacar que:

[...] é inegável a contribuição da cultura alemã para o desenvolvimento brasileiro. Assumindo a agricultura, os colonos imigrantes conferiram dignidade ao trabalho braçal [...]. Introduziram

novas técnicas, como o arado e o cultivo de novos produtos [...]. Aceleraram o processo de industrialização com as experiências e conhecimentos trazidos da Europa. Participaram da criação e desenvolvimento do sindicalismo brasileiro, mais tarde sufocados pelo poder absolutista central (BORGES, 1991, p. 16).

Além dessa constatação, historicamente, Salvador das Missões foi área de “colonização”, com aproveitamento da agricultura, da criação de gado para a subsistência, e a fabricação artesanal de móveis, material de construção dentre outros (PETRONE, 1984, p. 64). O colono além de artesão, também era agricultor. Como artesão atendia as necessidades familiares, da vizinhança no que se referia a confecção de roupas, calçados, materiais para o manuseio do gado e utensílios domésticos. As primeiras casas dos colonos alemães eram de madeira, construídas artesanalmente, com madeira talhada manualmente. Isso quer dizer que no período colonial, na qual nasceu à indústria artesanal, cada sujeito empregava seus conhecimentos onde fosse necessário. As experiências dos mais velhos eram passadas naturalmente para os mais jovens já que ninguém trabalhava e/ou realizava uma tarefa sozinho. O trabalho realizado em grupo promovia bem-estar, já que diferentes conhecimentos, aliados à prática do trabalho artesanal permitia que os participantes do trabalho aprendessem e ao mesmo tempo, participassem ativamente do processo de criação e produção. Assim, “a indústria apareceu como o resultado da evolução da unidade artesanal para a empresa fabril-manufatureira, ou da pequena empresa com origem familiar para a grande fábrica” (PESAVENTO, 1991, p. 40-41). Porém,

O latifúndio e seu parente pobre, o minifúndio, constituem, em quase todos os países latino-americanos, o gargalo da garrafa que estrangula o crescimento agropecuário e o desenvolvimento de toda a economia [...].

O latifúndio integra, às vezes, como um Rei Sol, uma constelação de poder que, para usar a feliz expressão de Maza Zavala, multiplica os famintos mas não os pães. Em vez de absorver mão-de-obra, o latifúndio a expulsa, em quarenta anos, a proporção de trabalhadores do campo caiu, na América Latina, de 63 a 40%. Não faltam tecnocratas dispostos a afirmar, aplicando mecanicamente receitas feitas, que isto é um índice de progresso, a urbanização acelerada, a migração maciça da população camponesa. Os desempregados, que o sistema vomita sem parar, afluem de fato, para as cidades e ampliam seus subúrbios (GALEANO, 1979, p. 139).

Como os colonos chegaram à Região das Missões e passaram a habitar locais como Salvador das Missões? De acordo com Schallenberger & Hartmann (1981, p. 93), “os colonos provindos das ‘Colônias Velhas’ valeram-se do transporte ferroviário até Santo Ângelo e, daí, dirigiam-se até os locais que reservavam novas terras para a exploração”. Porém, destaca Rebouças (apud LANDO e BARROS, 1980, p. 33) que “para quem estuda os fenômenos sociais não há crime maior do que o do monopólio da terra”.

Parece que o principal motivo para as famílias se fixar em Salvador das Missões foi à procura de terras novas. Isto, porque a produtividade das terras em outros locais do Rio Grande do Sul já em 1906, era decadente. Apesar de não serem dados de 1906, a partir de Singer (1977) que mostra dados de 1920 e 1950, tem-se uma idéia da queda do rendimento da terra no período.

Entre 1920 e 1950, o rendimento da terra no Rio Grande do Sul caiu de 10% na cultura da batata, de 36,4% na do feijão e de 42,9% na do milho. Se tomarmos como exemplo uma colônia antiga, como São Leopoldo, verificamos que a queda do rendimento da terra, entre 1920 e 1950, chega a atingir 74% na cultura do milho, 25% na do feijão, 90% na da batata e 25% na da mandioca (SINGER, 1977, p. 187-88).

Isto quer dizer que Salvador das Missões não foi ocupada por acaso e não esteve fora do contexto da realidade sócio-econômica do Rio Grande do Sul. Mas, sim, os colonos imigrantes alemães, estavam em busca de produtividade em função da subsistência de suas famílias.

Considerando Pesavento (1980, p. 157):

A política de colonização surgiu como subordinada à política global de imigração no Brasil. Ou seja, a formação de núcleos de produção agrícola que, em regime de pequena propriedade, contribuíssem para a diversificação da estrutura produtiva brasileira e para o abastecimento do mercado interno, não pode ser um fenômeno desvinculado do processo mais amplo de internalização do modo capitalista de produção no Brasil. O capitalismo, ao implantar-se, gera diversificações na estrutura econômica, desníveis e necessidades, entre as quais se insere a política de colonização dirigida.

Atualmente, da mesma forma como apontado em Giruá – RS, Salvador das Missões também contam com indicadores de indigentes, pobres, crianças indigentes, crianças pobres, intensidade da pobreza e intensidade da indigência que se referem ao ano de 2000, porém, não existem indicadores que mostrem o acesso das pessoas ao Bolsa Família no município posterior a esta data.

Santo Ângelo - RS

Santo Ângelo, considerando o Censo Demográfico do IBGE (2000) destacado pela Confederação Nacional de Municípios (2007), a População Total do Município consta de **76.745** de habitantes. Porém, segundo os dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE) para o ano de 2006 (2007), a população total é de **77.796 hab.** Sua Área é de **680** km² representando **0.2531 %** do Estado, **0.1208 %** da Região e **0.008 %** de todo o território brasileiro. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de **0.821** segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD (2000).

De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD (apud CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2007), O ano de instalação do município foi em 1873, localizado na Microrregião Noroeste Rio-grandense e Mesorregião Santo Ângelo. Sua altitude é de 281 m e distancia-se 351.7368 Km da capital do Estado.

Historicamente, conforme informação da Confederação Nacional dos Municípios (2007) Santo Ângelo é conhecida como a "Capital das Missões", sendo que dois ciclos importantes marcam a sua existência. O primeiro deles vai de 1626 a 1637, mas as onze reduções fundadas pelo padre Roque Gonzáles, um dos três mártires deste período, ao lado de João de Castilos e Afonso Rodrigues, não chegaram a se consolidar, devido aos ataques dos bandeirantes paulistas. O segundo ciclo correspondente ao período dos chamados "sete povos" (no total, eram trinta, mas os outros estão agora na Argentina e no Paraguai) da República Guarani, o último dos quais foi Santo Ângelo, fundado em 1676. Embora esse notável projeto comunitário chegasse a alcançar um desenvolvimento espantoso,

com fundição de ferro, exportações para a Europa, eleições diretas e uma arte refinada, foi liquidado numa ação conjunta de Portugal e Espanha, temerosos com os rumos que as coisas iam tomando. O nome da cidade de Santo Ângelo, tem origens na Missão Jesuítica de Santo Ângelo Custódio, ou como consta em alguns documentos espanhóis da época, Sant"Angel da La Guardia e ainda Sant"Angel Custódio. Segundo os dogmas e a tradição da Igreja Católica (herdados do Judaísmo), existe na corte celestial uma infinidade de espíritos puros divididos em várias hierarquias, entre eles os anjos guardiões, que tem como missão a proteção espiritual das crianças que recebem o batismo, bem como a de povos inteiros. A redução de Santo Ângelo foi consagrada ao Anjo Custódio das Missões (aquele que tem a custódia, a guarda) o protetor de todos os povos missioneiros. A estatutária deste povo era representada em sua maioria com asas, uma alusão ao protetor, presente em todas as imagens. Seu fundador foi o padre jesuíta Diogo Haze (1647-1725), que cumpriu a especial missão de organizar os primeiros passos daquele que foi o último dos "Sete Povos da Banda Oriental do Rio Uruguai", a ser fundado. Santo Ângelo Custódio tornou-se um dos povos mais ricos de toda a região missioneira.

Observa-se que Giruá com um espaço territorial total de **856** km², compreendeu o polígono das antigas reduções jesuíticas do Rio Grande do Sul, criada em 1626. Recebeu imigrantes no ano de 1895 e seu nome provém de outro nome indígena: J'érivá.

Santo Ângelo com área territorial total de **680** km², também fez parte das reduções jesuíticas (1626-1637). A partir de 1676 compôs os Sete Povos das Missões. Transformou-se em município no ano de 1873. Seu nome nasceu de "Santo Ângelo Custódio" indicado pelos jesuítas. Diferente deste, Salvador das Missões com área territorial total de **94** km², teve seu início com a vinda dos primeiros imigrantes em 1906, transformando-se em município bem mais tarde, no ano de 1993.

Observa-se que tanto Giruá quanto Santo Ângelo são territórios habitados já a partir de 1600, aproximadamente, diferente de Salvador das Missões que teve seu início pela inserção de pessoas no ano de 1906. Tanto Santo Ângelo quanto Giruá

foram áreas com concentração indígena, e de acordo com Simonsen (1967) também de imigrantes, que ficaram a mercê do domínio Português. Nos séculos XVII e XVIII o “Brasil” foi “um grande suporte econômico do império português” (SIMONSEN, 1967, p. 365) e é nesse contexto que a região Missões se insere. Destaca Simonsen (1967, p. 340-341) tratando do destino das Missões nos idos anos de 1700:

Mal se retiraram os religiosos das Missões, quebrou-se o laço que prendia os indígenas a uma forçada civilização. A reforma pombalina, que os declarava livres, ou o diretório de Mendonça, que devia promover a regeneração social e econômica, não fizeram mais que lhes apressar a ruína.

Decorridos poucos anos após a mudança do regimento das Missões, mandou o governo de Lisboa examinar o estado das novas povoações e verificar os resultados da aplicação do Diretório. Salvo em alguns povoados novos da capitania, a desolação era geral. Os índios fugiam para seus brenhas e os diretores se locupletavam com o trabalho dos poucos que ficavam, e eram os principais destruidores das outrora florescentes comunidades. Em 1787, D. Caetano Brandão, bispo do Pará, visitando a diocese, encontrava as povoações na maior decadência, as leis divinas e humanas calcadas aos pés, as igrejas numa prodigiosa nudez e os índios sumamente desgostosos. [...]

Os diretores, ao invés de providenciarem sobre a instalação de lavouras, usavam os índios no interesse imediatista da extração de drogas, para favorecer aos desígnios da Companhia de Comércio. Não se fez mais distribuição de serviços, como ordenavam os regulamentos. Forneciam índios por favoritismo e esses eram mantidos em servidão com a mesma pessoa. Tudo gerava o despovoamento dos núcleos existentes, que decresciam a olhos vistos. [...]

A decadência era inevitável. A extinção da raça se acentuou [...] salvando-se apenas os produtos do cruzamento com os invasores. [...] Por mais paradoxal que isso pareça, a história comprova que a [raça] mais civilizada e forte destrói a mais fraca.

Santo Ângelo e Giruá, portanto, inseridos no mesmo contexto ao dar suporte econômico a Portugal, modificaram-se e foram inseridos, a partir da ação de Portugal, numa economia comercial ditada de fora e, também, forçada. Observa-se que ambos os municípios fizeram parte do Brasil como “colônia de exploração” (SIMONSEN, 1967, p. 33), vindo desde o seu principiar a justificar a instalação da pobreza que permaneceu afoitamente até os dias atuais.

Atualmente, Santo Ângelo além de contar com indicadores em percentuais quanto à pobreza no município, atua em consonância com o IBGE, estimando-se

atualmente um indicador de 3.860 famílias pobres, beneficiando no ano de 2006 4.921 famílias a partir do Bolsa Família, para um total de 8.430 cadastradas neste programa (SUJEITO 1, 2007).

Salvador das Missões com área territorial total de **94 km²**, teve a inserção de imigrantes alemães em 1906, no período chamado de colonização dirigida, transformando-se em município bem mais tarde, no ano de 1993. Santo Ângelo (1873) e Giruá (1895) tivera povoação bem antes e em outro contexto histórico, como vimos anteriormente.

Atualmente, as áreas rural e urbana dos três municípios da amostra são definidas. Santo Ângelo comandado no ano de 2007 pela sigla partidária PDT – Partido Democrático Trabalhista, tem área urbana de 84,57% e rural de 15,43%. Salvador das Missões comandado pela Sigla PP – Partido Progressista, conta com área urbana de 31,89% e rural de 68,11%. Giruá, também sob o comando municipal pela Sigla PP, tem área rural de 29,29% e urbana de 70,71%. Santo Ângelo e Giruá tem a área urbana maior que a rural e maior, também, que Salvador das Missões.

Observa-se que Giruá, Salvador das Missões e Santo Ângelo pertencem à mesma Região Geográfica e de acordo com a Tabela 1, que apontam os indicadores de pobreza nestes municípios no ano de 2000, o percentual é diferente mesmo que os municípios estejam na mesma região, considerada, atualmente, Região com predomínio de produção agrícola. Também, percebe-se que a cidade de Giruá, considerada de pequeno porte, concentra o maior percentual de indigentes, de crianças indigentes, de pobres e de crianças pobres. No entanto, a cidade de Santo Ângelo considerada de médio porte possui maior percentual de intensidade de indigência e também maior percentual de pobreza, havendo uma defasagem entre famílias cadastradas no Bolsa Família e atendidas. Salvador das Missões tem o menor percentual de indigentes, o menor percentual de crianças indigentes, a menor intensidade de indigência, o menor percentual de pobres, o menor percentual de crianças pobres e a menor intensidade de pobreza comparada aos municípios de Giruá e Santo Ângelo.

Tabela 1 - Indicadores de pobreza* dos municípios de Giruá, Salvador das Missões e Santo Ângelo no ano de 2000

Municípios	Ano 2000					
	% Indigentes	% de crianças indigentes	Intensidade da indigência	% de pobres	% de crianças pobres	Intensidad e da pobreza
Giruá	14,85%	24,70%	46,62%	36,69%	51,42%	42,03%
Salvador das Missões	4,78%	7,59%	35,04%	17,61%	27,07%	38,09%
Santo Ângelo	9,42%	17,11%	50,71%	22,36%	34,78%	43,73%

* Método de análise para os indicadores de pobreza :

% de pobres

Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50, equivalentes a 1/2 do salário mínimo vigente em agosto de 2000. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

% de crianças pobres

Proporção dos indivíduos com idade de zero a 14 anos que têm renda domiciliar per capita inferior a R\$75,50 (1/2 salário mínimo de agosto de 2000). O universo desses indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares.

Intensidade da pobreza

Distância que separa a renda domiciliar per capita média dos indivíduos pobres (definidos como os indivíduos com renda domiciliar per capita inferior à R\$ 75,50) do valor da linha de pobreza, medida em termos de percentual do valor dessa linha de pobreza.

% de indigentes

Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a R\$37,75, equivalentes a 1/4 do salário mínimo vigente em agosto de 2000. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

% de criança de indigentes

Proporção dos indivíduos com idade de zero a 14 anos que têm renda domiciliar per capita inferior a R\$37,75 (1/4 do salário mínimo de agosto de 2000). O universo desses indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

Intensidade da indigência

Distância que separa a renda domiciliar per capita média dos indivíduos indigentes (definidos como os indivíduos com renda domiciliar per capita inferior à R\$ 37,75) do valor da linha de pobreza, medida em termos de percentual do valor dessa linha de pobreza (Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD *apud* CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2007).

Fonte: Adaptado do Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD, 2000 (*apud* CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2007).

4.2 O Bolsa Família no sul do Brasil e nos municípios pesquisados

Com a eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva no ano de 2002, o debate da segurança alimentar é fortalecido, pois este coloca o combate à fome e à

miséria como uma de suas prioridades. A partir de então, começam a convergir os esforços de diversos atores sociais da esfera pública no sentido de estruturar uma proposta de Segurança Alimentar para o país, a qual teve sua primeira conformação através do Instituto Cidadania em 2001. Porém, a proposta passa a ser efetivada a partir de 2003, com a inserção do Programa Fome Zero em várias regiões do país, inclusive, na Região das Missões (RS), área de abrangência proposta neste estudo e que considera os municípios de Santo Ângelo como de Médio Porte e Grúá e Salvador das Missões de Pequeno Porte.

De acordo com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2007, p. 1) **os municípios segundo o porte** estão divididos da seguinte maneira:

Municípios de **Pequeno Porte 1** (população até 20.000 hab e média de até 5 mil famílias).

Municípios de **Pequeno Porte 2** (população de 20.001 a 50.000 hab e média de 5 mil a 10 mil famílias).

Municípios de **Médio Porte** (população de 50.001 a 100.000 hab e média de 10 mil a 25 mil famílias).

Municípios de **Grande Porte** (população de 100.001 mil a 900.000 hab e média de 25 a 250 mil famílias).

Metrópoles (população de mais de 900.000 hab e média superior a 250 mil famílias) [grifo nosso].

De acordo com FEE – Fundação de Economia e Estatística (2007) que mostra o número de habitantes dos Municípios da Região das Missões para o ano de 2006, constata-se que esta Região é composta de 26 municípios: **Giruá (17.405 hab.)**, **Santo Ângelo (77.796 hab.)**, Entre-Ijuís (8.992 hab.), Eugênio de Castro (2.738 hab.), Vitória das Missões (3.229 hab.), São Miguel das Missões (7.715 hab.), Caibaté (4.447 hab.), Bossoroca (7.711 hab.), Santo Antônio das Missões (12.129 hab.), São Nicolau (5.323 hab.), São Luiz Gonzaga (35.289 hab.), Pirapó (2.809 hab.), Dezesesseis de Novembro (2.831 hab.), Porto Xavier (11.129 hab.), Roque Gonzáles (8.161 hab.), **Salvador das Missões (2.552 hab.)**, São Pedro do Butiá (2.895 hab.), Cerro Largo (12.544 hab.), Guarani das Missões (7.962 hab.), Sete de Setembro (1.197 hab.), Ubiretama (2.545 hab.), Garruchos (3.855 hab.), São Paulo das Missões (7.700 hab.) e Itacurubi (3.589 hab.), Mato Queimado (1.964 hab.) e Rolador (2.960 hab.).

Observa-se que **Santo Ângelo** enquadra-se como município de **Médio Porte**. **Giruá e Salvador das Missões** são municípios de **Pequeno Porte** como todos os demais municípios da Região das Missões, exceto Santo Ângelo.

Na medida em que a implantação do Programa deu-se segundo a definição de áreas prioritárias de atendimento, identificadas pelo recorte da concentração de pobreza e incapacidade dos poderes públicos municipais de investirem em políticas próprias, o programa segue uma orientação comum das políticas públicas atuais (a focalização), justificadas pela crise fiscal do Estado. Nesse sentido, o programa assume a perspectiva de priorização das demandas sociais mais emergentes, o que pode impossibilitar a perspectiva de sua universalização, correndo o risco de assumir um caráter assistencialista e se enredar nas teias do clientelismo.

O direito à alimentação não deve ser tratado como caridade, nem utilizado como instrumento de uso político. A fome, infelizmente, integra um círculo vicioso, que não será superado apenas com políticas assistenciais. Este círculo vicioso alimenta-se da desigualdade social e dos problemas estruturais presentes em nosso país. Portanto, uma política pública comprometida com a geração de uma maior igualdade social deve atacar as causas deste problema (VALENTE, 2003, p. 140).

Para efeito deste processo, então, conhecer a questão causal da fome, implica reconhecer os processos que a condicionam histórica e conjunturalmente em nossa sociedade. Aqui, considera-se que o problema da fome no Brasil não decorre dos crescentes níveis populacionais ou da falta de alimentos, mas sim da falta de condições de acessá-los. Nesta perspectiva, as raízes da fome estão, especialmente, na injusta distribuição da renda, bens e riquezas.

Comparando a renda per capita, o Brasil se situa entre o terço mais rico dos países do mundo, mas apesar disto o país apresenta níveis de pobreza (cerca de 30% da população) muito acima da média dos países com renda per capita similar (10% da população). Considerando as rendas entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, esta distância é de 35 vezes (FIAN, 2001, p. 63).

Portanto, a concentração da renda é o principal fator de miserabilidade no Brasil, evidentemente, associado ao problema da concentração da terra e da falta de políticas mais estáveis e favoráveis ao desenvolvimento produtivo.

Tratando-se da concentração da terra, Fian (2001) destaca que a concentração da terra no Brasil chega a níveis alarmantes. “Os estabelecimentos com menos de 10 hectares, cerca de 2.5 milhões de unidades que representam 50% do total de estabelecimentos, ocupam somente 2,2% da área total, a mesma área ocupada pelos 37 estabelecimentos com 100.000 hectares ou mais”.

Referindo-se a produção no Brasil, de acordo com Santos (2001, p. 24), “só a área de produção de soja no Brasil daria para alimentar 40 milhões de pessoas se nela fossem cultivados milho e feijão”. E, apesar dessa produção, “mais pessoas morreram de fome no nosso século que em qualquer dos séculos precedentes. À distância entre países ricos e países pobres e entre ricos e pobres no mesmo país não tem cessado” (SANTOS, 2001, p. 24).

Desta forma, tem-se um país de grandes extensões territoriais e considerado rico em recursos naturais, mas, que, paradoxalmente, convive com a fome e a miséria. “Calcula-se que existem no Brasil, atualmente, 44 milhões de pessoas vulneráveis à fome” (PROJETO FOME ZERO, 2001, p. 74), constituindo-se este o público potencial beneficiário das propostas do Projeto Fome Zero, o qual propõe ações de três tipos: políticas estruturais, específicas e locais (Idem, p. 84).

Sem dúvida nenhuma, o desafio maior é o de construir políticas públicas estruturais, o que é perfeitamente possível, pois o país possui recursos naturais, conhecimentos e tecnologias capazes de promoverem a superação da fome.

A efetivação de políticas públicas voltadas à construção da cidadania e da inclusão social tem-se colocado como um grande desafio aos governos e à própria sociedade civil. Tal desafio se dá não só pela complexidade que significa hoje a estruturação de uma política pública emancipatória, mas, também, devido às concepções tradicionais de políticas assistenciais fortemente arraigadas no poder público brasileiro e até mesmo em determinadas organizações da sociedade civil.

Dentre as tantas dificuldades de se estruturar boas políticas sociais, há que se discutir e dar especial atenção à forma como elas são implantadas e gestadas e

quais os sentidos estratégicos que visam alcançar. Ou seja, além de uma proposta qualificada e que dialogue efetivamente com as necessidades do público beneficiário, é necessário considerar a modalidade de implantação e de gestão das políticas públicas e o seu caráter estratégico, no sentido de que os resultados produzidos possam mexer nas causas dos problemas, seguindo uma lógica estrutural de ações globais compatíveis com um projeto social para o país.

Nesse sentido, deve-se considerar alguns movimentos dos atores sociais envolvidos na elaboração e no desenvolvimento do Programa, de forma a evidenciar a “nova correlação de forças, a criação de um tecido social em torno de uma problemática, com capacidade de inseri-la no debate político”. Esse processo social tecido em torno de uma questão, para usar a feliz expressão de Oslack & O’Donnell (1976, p. 20), envolve a constituição de sujeitos políticos (FLEURY, *apud* WANDERLEY, 1997, p. 116).

Esse pressuposto orienta o estudo das políticas públicas e, sobretudo, das sociais, segundo a abordagem proposta por Pastorini (1997), de que as políticas sociais devem ser analisadas da perspectiva do binômio demanda-outorgamento, em substituição do binômio concessão-conquista (perspectiva dominante nas abordagens marxistas). Dentro desta perspectiva tradicional, as políticas sociais são concebidas como um conjunto de ações, por parte do aparelho estatal, que tendem a diminuir as desigualdades sociais (Idem, p. 81). Na análise dessa autora, as políticas sociais foram entendidas pela análise marxistas como um conjunto sistemático de ações do Estado, com uma finalidade redistributiva que tende a reverter às desigualdades existentes entre os indivíduos.

São as desigualdades que geram uma sociedade heterogênea, com situações de extrema pobreza, onde as necessidades básicas da população não se projetam como demandas, na agenda pública.

Pastorini (1997, p. 82) afirma que para

[...] atender estas problemáticas entrariam em cena as políticas sociais entendidas como concessões, por parte do Estado [...] como aqueles mecanismos tendentes a redistribuir os escassos recursos

sociais, com a finalidade de melhorar o bem estar da população em seu conjunto, especialmente daqueles prejudicados pelo mercado [...] a alternativa de solução passaria por uma melhor redistribuição da renda ou uma distribuição menos desigual dos recursos sociais.

A autora destaca, também, que as políticas sociais são criadas para compensar as desigualdades próprias do mercado. Se o mercado privilegia a uns e desfavorece a outros, as políticas sociais buscariam favorecer aqueles outros sem privilegiar os demais. Este mecanismo de compensação visaria de certa forma, equilibrar as desigualdades, assim como combater a pobreza.

Contrariamente, para Pastorini (1997, p. 86), as políticas sociais não podem ser pensadas como meras concessões por parte do Estado, pois inexistente essa relação bipolar, existindo sim, uma relação múltipla entre as classes sociais e o Estado, visto como elemento intermediador de interesses, mas cooptado ora pelas classes dominantes, ora pelas classes subalternas (as beneficiárias das políticas sociais).

O termo concessão, para Pastorini (1997), está fazendo referência ao fato de uma pessoa dar, doar ou outorgar algo a outra pela sua própria vontade, que pode ser produto de um conflito concreto, onde esta pessoa entende este “dar” como resultante de uma graça da pessoa que está concedendo e não como um direito seu de receber. Por outro lado, falar de conquista implica para a autora falar em usurpação. Assim o ato de conquistar significa tomar alguma coisa pela força, não necessariamente física, mas, também, intelectual, moral, política, econômica ou cultural. Se uma parte conquista alguma coisa, isto irá significar que a outra não concedeu nada, pelo contrário, a ela lhe é usurpada tal coisa, e vice versa; sendo assim, se uma concede alguma coisa, isto significa que a outra não a conquistou, e sim, recebeu.

Com isto, mostra-se que o binômio concessão-conquista compõe-se de dois conceitos excludentes, podendo levar a equívocos na sua interpretação e nos estudos concretos das políticas sociais.

Constitui-se assim um erro entender as políticas sociais só como aquelas ações que tendem a diminuir as desigualdades sociais e restabelecer o equilíbrio social por meio da redistribuição de recursos. A possibilidade de análise das políticas sociais deve considerá-las de uma ótica de totalidade, na medida em que se estudem tanto os elementos econômicos quanto os sociais e políticos.

As políticas sociais cumprem uma função política não menos importante que as outras (entendidas as outras as políticas destinadas ao atendimento específico e particular de casos que reproduzem as desigualdades sociais derivadas das diversas questões sociais). Por intermédio desta função política obtém-se uma maior interação dos setores subalternos à vida política e social. Este é um mecanismo que enquadra o sujeito ao sistema, aos diversos setores, contrapondo o avanço dos subalternos, como forma de ampliar o controle social. Dessa forma, as políticas sociais participam da reprodução da estrutura política, econômica e social e contribuem para obter a aceitação e a legitimidade necessária para a manutenção da ordem social.

Buscando superar o entendimento de que o binômio concessão-conquista se refere a uma relação entre quem concede (o Estado e, por meio dele, as classes dominantes) e quem conquista (as classes subalternas), torna-se necessário dialetizar essas relações. As políticas sociais não são mecanismos institucionais originados no aparelho estatal e nas classes dominantes (entendendo assim estas políticas em primeiro plano como conquista e no segundo como concessões).

A análise de Pastorini (1997, p. 100) mostra que

Em todas e cada uma das políticas sociais devem ser levadas em consideração o processo de demanda, luta, negociação, outorgamento, seja ele implícito e explícito, já que de todas as formas esses elementos estão presentes no processo de elaboração, definição e implementação das políticas sociais e, portanto, cada um desses momentos deve estar presente nos estudos a elas referidas.

Seguindo essa perspectiva, parte-se aqui da idéia de que as políticas sociais não podem ser vistas como meros instrumentos de prestação de serviços, mas sim, que é necessário analisar as políticas como mecanismos de legitimação da ordem e

economia – que se dá principalmente pelo barateamento da força de trabalho e por meio da socialização de custos de sua produção.

Percebe-se, então, que as políticas sociais podem ser entendidas como um instrumento útil, como uma mediação para transformar a realidade oriunda das desigualdades sociais produzidas pela globalização e suas mais diferenciadas conseqüências.

Neste sentido, buscou-se analisar os mecanismos da implantação do Projeto Fome Zero na Região das Missões – RS, e principalmente, a verificação dos índices de pobreza e fome, visando analisar, também, em que condições e possibilidades este estudo pode tornar-se referencia na estruturação e gestão de políticas públicas.

Conforme estudos expostos no Relatório final TCP/BRA/2905, Região Sul – Brasil, UFPEL (2004) e desenvolvidos na Região das Missões pela UFPEL (Universidade Federal de Pelotas) através de um projeto de parceria técnica da FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação) e MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) constata-se que a região possui uma população de 262.645 mil habitantes, sendo que, destes, 85.694 habitantes são considerados pobres, o que equivale a 32,62% da população total da região.

Cabe salientar que o critério utilizado na pesquisa para definir pobres é a Linha de Pobreza (LP), ou seja, aquelas pessoas que possuem uma renda per capital domiciliar inferior a R\$ 75,00 (setenta e cinco reais).

Observa-se, também, que segundo a Revista Análise (PUC/RS 2000), baseada em dados estatísticos da FEE – Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, a região das missões encontra-se em antepenúltimo lugar no ranking das regiões gaúchas. A sua atividade-base, a agropecuária, sofre uma transformação industrial mínima e a matriz produtiva, concentradas na soja, no trigo e no milho, contingencial o que deixa a economia local muito vulnerável aos resultados da safra e aos preços internacionais nem sempre favoráveis. Sua organização fundiária é complexa, com latifúndios e algumas pequenas e médias propriedades. Sem recursos minerais que justifiquem a exploração do solo e com a

industrialização pouco explorada em função da distância dos grandes centros consumidores do Estado, a atividade urbana é concentrada nos setores varejista e de serviços. Esta situação não configura possibilidades de crescimento econômico regional e, conseqüentemente, justificando-se a implantação do projeto Fome Zero nesta região pelas razões já mencionadas.

Entretanto, para além de tais justificativas, cabe investigar o impacto substantivo desse Programa em um quadro social de miséria, a partir de pesquisas de campo.

De acordo com dados coletados no site do Programa Fome Zero, pode-se destacar alguns índices importantes para a análise.

O Brasil é constituído por 5.561 municípios, destes 5.533 recebem o Benefício Bolsa Família, que é equivalente a 99,50% de participação. São atendidas 6.562.155 famílias, onde o valor investido chega a R\$ 430.198.315,00, repassando aos beneficiários R\$ 65,56 por família. A estimativa de famílias pobres no Brasil segundo PNAD-IBGE/2001 é de 11.206.212 e o Programa Bolsa Família atende 6.562,155 famílias, totalizando 58,6% do atendimento x famílias pobres no Brasil.

Tabela 2 - Estimativa de Atendimento x Famílias Pobres no Brasil - 2005

País	Estimativa de famílias pobres	Famílias atendidas pelo Bolsa Família	% atendimento X famílias pobres
Brasil	11.206.212	6.562.155	58,6

Fonte: Adaptado de FOME ZERO, Maio 2005.

Tabela 3 - Famílias Atendidas em 2005 e 2006 no Brasil

País	Famílias atendidas em 2005	Famílias atendidas em 2006	% atendimento 2005 X 2006
Brasil	6.562.155	9.077.695	138,3

Fonte: Adaptado de FOME ZERO, Abr. 2006.

O Estado do Rio Grande do Sul é constituído por 496 municípios, destes todos recebem os recursos do Programa Bolsa Família, equivalente a 100% de municípios beneficiados, totalizando 289.878 famílias atendidas, sendo que o valor repassado é de R\$ 17.433.525, 00. Obtendo-se como média de recebimento o valor

de R\$ 60,14 por família. Incluindo neste índice os repasses dos valores do programa bolsa família na escala de R\$ 50,00 até R\$ 95,00.

A estimativa de famílias pobres no Estado do Rio Grande do Sul é de 493.313 (segundo dados do PNAD/IBGE-2001). Destas famílias 289.878 são atendidas pelo Bolsa Família, equivalendo a 66% de atendimento demandante.

Tabela 4 - Estimativa de Atendimento x Famílias Pobres no Rio Grande do Sul – 2005

UF	Estimativa de famílias pobres	Famílias atendidas pelo Bolsa Família	% atendimento X famílias pobres
Rio Grande do Sul	439.313	289.878	66,0

Fonte: Adaptado de FOME ZERO, Fev. 2005.

Tabela 5 - Famílias Atendidas em 2005 e 2006 no Rio Grande do Sul

UF	Famílias atendidas pelo Bolsa Família 2005	Famílias atendidas pelo Bolsa Família 2006	% Famílias atendidas 2005 x 2006
Rio Grande do Sul	289, 878.	393,504	135,75

Fonte: Adaptado de CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Abr. 2006.

As tabelas a seguir, demonstram os dados coletados na Região das Missões para estudos comparativos.

Tabela 6 - Municípios que fazem parte da Região das Missões - RS

UF	Município	Estimativa de Famílias Pobres	Famílias atendidas pelo Bolsa Família	% atendimento X famílias pobres
RS	Bossoroca	733	558	76,1
RS	Caibaté	546	472	86,4
RS	Cerro Largo	612	522	85,3
RS	Dezesseis de Novembro	321	277	86,4
RS	Entre-Ijuís	811	611	75,3
RS	Eugênio de Castro	285	228	79,9
RS	Garruchos	350	292	83,5
RS	Guarani das Missões	611	486	79,6
RS	Giruá(*)	1.378	1.040	75,5
RS	Mato Queimado	0	118	ND
RS	Pirapó	348	306	87,9
RS	Porto Xavier	928	784	84,5
RS	Rolador	0	131	NC**
RS	Roque Gonzáles	662	573	86,6

RS	Salvador das Missões(*)	92	84	90,9
RS	Santo Angelo(*)	3.843	3.093	80,5
RS	Santo Antônio das Missões	1.155	739	64,0
RS	São Luis Gonzaga	2.407	1.959	81,4
RS	São Miguel das Missões	659	520	78,9
RS	São Nicolau	681	565	82,9
RS	São Paulo das Missões	517	400	77,4
RS	São Pedro do Butiá	111	110	99,4
RS	Sete de Setembro	213	169	79,2
RS	Vitória das Missões	411	299	72,8
RS	Ubiretama	193	141	73,1
TOTAL		17.867	14.477	81,0

(*) Municípios pesquisados

(**) NC - Não consta.

Fonte: Adaptado do Programa Fome Zero, índices. 2006.

Tabela 7 - Municípios que fazem parte da Região das Missões - RS

UF	Município	Famílias atendidas pelo Bolsa Família em 2005	Famílias atendidas pelo Bolsa Família em 2006	% Famílias atendidas em 2005 X 2006
RS	Bossoroca	558	720	129,0
RS	Caibaté	472	506	107,0
RS	Cerro Largo	522	603	115,5
RS	Dezesseis de Novembro	277	298	107,6
RS	Entre-Ijuís	611	751	122,9
RS	Eugênio de Castro	228	265	116,2
RS	Garruchos	292	346	118,5
RS	Guarani das Missões	486	561	115,4
RS	Giruá (*)	1.040	1272	122,3
RS	Mato Queimado	118	111	- 94,6
RS	Pirapó	306	349	114,0
RS	Porto Xavier	784	910	116,1
RS	Rolador	131	185	141,2
RS	Roque Gonzáles	573	667	116,4
RS	Salvador das Missões(*)	84	95	113,1
RS	Santo Angelo(*)	3.093	3660	118,3
RS	Santo Antônio das Missões	739	1115	150,9
RS	São Luis Gonzaga	1.959	2369	120,9
RS	São Miguel das Missões	520	643	123,7
RS	São Nicolau	565	665	117,7
RS	São Paulo das Missões	400	463	115,8
RS	São Pedro do Butiá	110	108	- 98,2
RS	Sete de Setembro	169	203	120,1
RS	Ubiretama	141	153	108,5
RS	Vitória das Missões	299	405	135,4
TOTAL		14.477	17.423	120,3

(*) Municípios pesquisados

Fonte: Adaptado do Programa Fome Zero, índices. 2006.

Pode-se atentar que o atendimento do Bolsa Família x famílias pobres em março de 2005 em 25 municípios da Região das Missões chega a 81% (tabela 6). Em abril de 2006 houve um aumento de 120,3% (tabela 7) no atendimento das famílias do Rio Grande do Sul em relação ao ano de 2005. Havendo defasagem com índice negativo em Mato Queimado (-94,6%) e São Pedro do Butiá (- 98,2%). Isso equivale a (8%) de defasagem no tocante a 25 municípios da Região das Missões, não constando o município de Itacurubi, pois este no momento em que a pesquisa foi realizada não constava no rol dos municípios pertencentes à Região Missões.

Cabe destacar que no dia 17 de Jul. 2007, o Governo publicou decreto que reajusta o Bolsa Família em 18,25%, com vigência a partir do mês de agosto de 2007. O benefício às famílias que se encontra em situação de extrema pobreza passa de R\$ 50,00 para R\$ 58,00. O adicional para cada um dos filhos, limitado a três, passa de R\$ 15 para R\$ 18. O teto será de R\$ 112,00 por família (GOVERNO PUBLICA DECRETO QUE REAJUSTA O BOLSA FAMÍLIA, 2007).

Considerando **Santo Ângelo**, a partir do que apresenta o Programa Fome Zero (2006), na Tabela 7, o total de famílias assistidas é de **3.660 no ano de 2006**. Porém, em **fevereiro de 2006**, um total de **4.921 famílias** já estavam recebendo o Bolsa Família em **Santo Ângelo**, sendo que há uma defasagem de 3.509 famílias que estão cadastradas e não a recebem, se considerarmos o total apresentado de 8.430 famílias pobres cadastradas. Assim, um pouco mais da metade das famílias cadastradas estão recebendo o Bolsa Família em Santo Ângelo, vindo de encontro aos dados apontados pelo Programa Fome Zero, que se refere a 3.660 famílias atendidas no ano de 2006. Ou seja, os dados reais de atendimento são maiores do que os apresentados pelo Fome Zero para o mesmo período.

Em relação a **Salvador das Missões – RS** existe para o ano de 2006, o total de 174 famílias cadastradas que não estão recebendo o Bolsa Família, para um total de 95 famílias atendidas apresentadas pelo Fome Zero. Assim, existe a necessidade de serem atendidas mais 174 famílias que estão cadastradas. Porém, *in loco* não se

tem dados quanto ao total de famílias que estão participando do Programa. E, também considerando **Giruá – RS**, esses dados não estão no momento disponibilizados.

A falta de dados em alguns municípios vem ao encontro de Zimmermann (2005, p. 16), ao destacar que existe “dificuldade em avaliar quantitativamente o número de famintos existentes no país”.

Ainda, considerando as questões constantes no Anexo A, deste estudo, cabe tecer algumas considerações qualitativas, levando-se em consideração o posicionamento da amostra pesquisada e a relação deste com a literatura constante nesta dissertação.

Como ocorrem as inscrições dos usuários

Tratando-se dos municípios da amostra, as inscrições acontecem a partir de cadastramento, sendo que os funcionários que inscrevem as famílias, as atendem de forma diferenciada: como uma possível beneficiária – quem sabe receberá uma “ajuda” do governo se for “pedir” e de forma diferente, a família sendo convidada para que sua cidadania seja exercida, através de visitas realizadas nas famílias pelos funcionários encarregados do programa.

No sentido de que o Bolsa Família é uma expectativa de “ajuda” governamental, o interessado deve “pleiteá-lo” junto ao órgão competente. Assim, apesar de ser este um direito dos cidadãos, apesar de este programa encontrar-se fundado em legislação própria, diz o Sujeito 1:

[...] no ato da inscrição todos os usuários estão, pela primeira vez, ingressando no Cadastro Único, considera-se que sempre o cadastramento são de novos **interessados em pleitear uma possibilidade e, a partir de então, ter a expectativa de ser beneficiários dos vários programas** que do Cadastro Único buscam informações. Instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único é um instrumento para identificação das famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros. Este cadastro permite **nortear a implementação de políticas públicas voltadas para as famílias de baixa renda** (SUJEITO 1). [grifo nosso]

O Sujeito 3 esclarece que “as inscrições são realizadas na Secretaria de Assistência Social, através do preenchimento do formulário do programa”.

No sentido do exercício da cidadania, destaca o Sujeito 2: “as pessoas que recebem menos de R\$ 100,00 foram convidadas para comparecem na Secretaria da Saúde ou da Educação, por meio dos meios de comunicação, depois de termos visitado as famílias nas suas casas”. Ou seja, quando se está diante de uma comunidade pobre, sem informação, é necessário que os profissionais da área da Assistência Social visitem as famílias para que conheçam sua realidade e as informem de que Programas do Governo são destinados ao cumprimento da cidadania que o poder público deseja se concretize. Assim, o Programa sinaliza um direito a usufruir e não “um auxílio dado” pelo poder público, do qual as famílias devem ficar na “expectativa” se vão ou não ser “ajudadas”. A cidadania não se cumpre a partir da humilhação dos sujeitos pela existência de uma realidade a qual não produziram.

Porém, parece haver o entendimento apontado por Coimbra (1994, p.113), ou seja, a de que “as políticas sociais [...] representam a moeda pela qual o Estado [...] compra a docilidade atual e o compromisso futuro da classe trabalhadora para com a manutenção do capitalismo, dando-lhe uma participação simbólica no consumo social [...]” sendo esta participação uma importante guardiã na manutenção do sistema.

No entanto, Kowarick (2003, p. 77) esclarece que a “desigualdade da sociedade brasileira não reside em culpar os pobres por sua pobreza”. Já é provado que a afirmação não se confirma: “quem trabalha duro e arduamente consegue ter êxito”. Isso é um “mito da ascensão social pelo esforço e perseverança” que “não encontra mais raízes para fundamentar o ideário da escala social”.

Seguindo a análise os dados obtidos a partir do roteiro entrevista, observa-se que os profissionais que estão encarregados do Programa Bolsa Família, na amostra consideram como única condicionalidade, a renda per capital de meio salário mínimo mensal, contemplando todas as famílias que, subjetivamente, se

encontram em situação de pobreza e por conta disso, realizem o cadastramento. Nesse sentido destaca o Sujeito 1:

Conforme legislação que implementou o Cadastro Único, o critério primordial para a habilitação seria uma renda per capita de meio Salário Mínimo. Contudo, ante ao fato que esta seleção inicial traria conseqüências que, doravante, viram a prejudicar as famílias com variação de renda e, como o Cadastro Único tem o objetivo de servir a diversos Programas de repasse de verbas, este critério, por força do exposto e por instruções federais, não está, a rigor, sendo observado. Então, todas àquelas famílias que, subjetivamente, considerarem a situação de pobreza a ponto de efetivarem cadastramento, serão atendidas (sic).

As condicionalidades de acordo com a Presidência da República, Controladoria-Geral da União (2007, p. 9) vão além do critério primordial que é a renda per capital de meio Salário Mínimo. Assim, elas são as seguintes:

- Acompanhamento da saúde, inclusive pré-natal, e do estado nutricional de todos os integrantes da família;
- Matrícula e freqüência escolar de 85% à escola de todas as crianças em idade escolar;
- Participação em programas de educação alimentar, quando ações dessa natureza forem oferecidas pelos governos federal, estadual e/ou municipal.

De acordo com o Decreto nº. 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências, em seu art. 1º esclarece que “o Cadastro Único” foi instituído “para os Programas Sociais do Governo Federal” e como destaca o art. 2º, como um “instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público”. Destaca também o art. 2º, § 2º que a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, definido pelo art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, é facultada a utilização do CadÚnico, na forma estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Diz o art. 20 da Lei n. 8.742/1993 que “O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família”. Ainda, destaca o art. 20 e seus parágrafos desta Lei:

§ 1º Para os efeitos do disposto no *caput*, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto. (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica.

§ 5º A situação de internado não prejudica o direito do idoso ou do portador de deficiência ao benefício.

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

§ 7º Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura. (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

§ 8º A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido. (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

Ainda, segundo o Decreto nº. 6.135, de 26 de junho de 2007, art. 3º, os dados e as informações coletados são expostos em uma “base nacional do CadÚnico”, para garantir a I - a unicidade das informações; II - a integração, por meio do cadastro, dos programas e políticas públicas que o utilizam; e III - a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos. Em parágrafo Único, destaca o Decreto que cada um dos sujeitos cadastrados recebe um número que o identifica.

Para se saber o que se deve entender por: “família”, “domicílio”, “família de baixa renda” e “renda familiar mensal”, o art. 4º do Decreto nº 6.135/07 destaca as definições em seus incisos:

I - Família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

II - Família de baixa renda: sem prejuízo do disposto no inciso I: a) aquela com renda familiar mensal **per capita** de até meio salário mínimo; ou b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos.

III – Domicílio: o local que serve de moradia à família.

IV - Renda familiar mensal: a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, não sendo incluídos no cálculo aqueles percebidos dos seguintes programas: a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; b) Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; c) **Programa Bolsa Família** e os programas remanescentes nele unificados; d) Programa Nacional de Inclusão do Jovem - Pró-Jovem; e) Auxílio Emergencial Financeiro e outros programas de transferência de renda destinados à população atingida por desastres, residente em Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência; e f) demais programas de transferência condicionada de renda implementados por Estados, Distrito Federal ou Municípios.

V - Renda familiar per capita: razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.

No art. 6º, § 1º, do Decreto nº 6.135/07 encontra-se destacado que as famílias que tem uma renda superior a que se refere o art. 4º, inciso II, § 1º, podem ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação.

Ainda, esclarece o Sujeito 1 da pesquisa que “as inscrições” são agendadas, em decorrência do “grande contingente de famílias pobres que ainda não se cadastraram”. Nesse sentido, duas profissionais não dão conta de atender o setor.

Além disso, é com a “documentação em mãos” que a “entrevista com a cadastradora no horário estabelecido”, inicia.

É de se destacar que num município pode haver pessoas que não tenham documentação e assim, não procurem participar do Programa Bolsa Família. Nesse sentido, seria importante que a carência de pessoal para o atendimento às famílias em suas casas, fosse suprida.

Como acontece o monitoramento e acompanhamento do programa Bolsa Família

O acompanhamento das famílias é realizado nos municípios da amostra de forma diferenciada. De acordo com o Sujeito 2: “o acompanhamento das Famílias que recebem o bolsa se faz via internet no SISVAN”. Para o Sujeito 3 “Pelas informações repassadas pela caixa economia federal com o número de beneficiários mês a mês. Sabemos que a secretaria de educação faz uma efetividade que é relacionada à presença dos alunos na escola”. Segundo o Sujeito 1, faz-se necessário averiguar se as famílias cadastradas preenchem as “condicionalidades legais” e, para isso, busca a partir dos Presidentes dos Núcleos dos Bairros saber se a famílias preenche os requisitos para o recebimento do Bolsa Família. Informa o Sujeito 1:

A Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania de Santo Ângelo, como Órgão Gestor do Programa, tem, através das Secretarias da Saúde e da Educação, do Conselho Municipal de Assistência Social e da participação dos Presidentes dos Núcleos dos Bairros efetua ações no sentido de verificar se as famílias contempladas aos diversos programas preenchem as condicionalidades legais. Através da participação da sociedade, com denúncias e depoimentos também colabora nesta empreitada. Em posse das informações do não-preenchimento das condicionalidades do Programa, a matéria é passada para as Assistentes Sociais que, com documentação específica, realizam visita e demais averiguações necessárias.

As visitas às famílias em alguns casos, só acontece depois que a família foi cadastrada para averiguar das condicionalidades legais. Porém, a avaliação fica a

critério do avaliador, que se supõe esteja plenamente preparado para executar tal função e após visita e justa avaliação, deve-se realizar um relatório que contemple a realidade. No sentido de avaliar condicionalidades, tem-se de considerar Carvalho (2003, p. 186) quando destaca que:

[...] a avaliação [...] não se confunde com a seqüência final desse processo. 'De princípio, [...] deve ser remetida *strictu senso* à noção de análise. Isso quer dizer que a avaliação se dá ao longo de todo o processo, sejam na formulação, seja na implementação, ou mesmo nos [...] efeitos provocados pelas duas etapas anteriores.

Sobre o acompanhamento do SISVAN, refere-se o Sujeito 1:

O Governo Federal estabeleceu critérios de acompanhamento e verificação da observância do Programa Bolsa-Família através do Controle do Freqüência Escolar e do SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional. Com isso, no que pertine a obrigatoriedade de crianças em idade escolar de freqüentar a sala de aula, o município, através da Secretaria de Educação, envia para os colégios que tenha em seu corpo discente beneficiários do Bolsa-Família, uma planilha que deverá ser preenchida e devolvida. Esta planilha de acompanhamento, que é solicitada bimestralmente, requer um mínimo de 85% de freqüência para a continuidade no Programa. Dados de residência e observações pertinentes a outra condicionantes, como renda, endereço e documentos também são requeridos para que os colégios informem o Programa com maior objetividade. O SISVAN, por sua vez, através da Secretaria da Saúde, atua no sentido de informar o Programa a situação daquelas crianças em idade dos zero aos 6 anos no que tange a vacinação obrigatória, estado nutricional e situação de fitossanidade da residência. Estes relatórios são transmitidos “on line” para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Cabe aqui destacar que segundo o SISVAN (2007), pertinente ao Ministério da Saúde, “o BOLSA FAMÍLIA é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$ 120 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos - saúde, alimentação, educação e assistência social”.

Os treinamentos dos profissionais do Programa Bolsa Família

Considerando a amostra, as capacitações e treinamentos existem. De acordo com o Sujeito 2, foram realizados “dois” treinamentos na cidade de Porto Alegre, que trataram do funcionamento do Programa Bolsa Família, destacando as

“condicionalidades”. Ou seja, “de quem se enquadrava ou não” para o recebimento do Bolsa Família.

Independente de qualquer entendimento sobre o termo condicionalidade, há de se compreender que no Brasil, literalmente, entende-se como condicional o “que depende de condição; relativo à ação que, para se realizar, depende de uma condição” (BUENO, 1981, p. 265). Partindo desse conceito literal, observa-se que para que uma família esteja na condição de participante do Programa Bolsa Família necessita cumprir determinados requisitos e/ou cumprir determinadas “condições”. Nessa compreensão, quem participa do programa está participando de uma espécie de “negócio” com o Estado, pois para receber as benesses do Bolsa Família precisa dar em troca outras coisas como, por exemplos: manter os filhos na escola, deve ter renda baixa. Literalmente, cabe destacar que “negócio” é “ajuste; convenção; negociação; [...] de compadres: aquele que se faz de favor em vez de justiça” (BUENO, 1981, p. 769).

Porém, considerando o entendimento do termo condicionalidade em países como França, Estados Unidos e Brasil, na interpretação de Kowarich (2003), observa-se que este é diferenciado. No Brasil, existe o entendimento de que a matriz da desigualdade social não está em culpar os pobres pela pobreza, e este é o ponto de vista clássico, já que o trabalho árduo não tem levado a população ao êxito. Assim, a ascensão social pelo esforço é um mito. Além disso, no Brasil existem esforços embrionários que dizem respeito à abertura de canais de defesa dos cidadãos e das suas reivindicações. Trata-se, então, de entender que não são os pobres os culpados pela pobreza, desresponsabilizados que são do processo de globalização, avanço tecnológico e hierarquia social. Porém, observa-se que existe o entendimento de uma parcela da população de que a ação do governo que visa o bem estar da população como uma benesse, um “favor” que o Estado realiza e que de uma ou outra maneira, o cidadão deverá retribuir.

Neste contexto se pode compreender as condicionalidades apontadas pelo Programa Bolsa Família de duas maneiras. Uma que elas vêm ao encontro das pessoas, já que se destinam àquelas que se “encontram isoladas e enredadas por sociabilidades fragilizadas”; tementes em conviver; desconfiadas e descrentes das

instituições públicas; vitimadas pela pobreza que não produziram e, por conta disso, desestimuladas (Santos *apud* KOWARICH, 2003). E outra, de que o Bolsa Família é uma troca que o cidadão faz com o governo. Ou seja, o poder público lhe “auxilia” e em troca, o cidadão realiza as ações que esse poder determina.

Esclarece Kowarich (2003, p. 51) que a vulnerabilidade social é comprovada no modelo francês a partir da vida do cidadão e é esta “vida” que traz os elementos pertinentes ao acesso aos seus direitos. No modelo norte-americano, porém, o Estado apresenta-se como mediador dos interesses e dos conflitos sociais, criando instâncias públicas que interferem nesses conflitos e nas causas que os produzem.

Existe, pois, um entendimento diferenciado por vulnerabilidade social nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Nos Estados Unidos o Estado é mediador e a vulnerabilidade social é provocada pelo cidadão e não por modelos econômicos, na França a vulnerabilidade social não encontra fundamento no próprio sujeito, pois esse não lhe deu causa e, no Brasil, a vulnerabilidade social é conferida a partir do CadÚnico, através da ação governamental.

Observa-se que as capacitações e treinamentos devem ser permanentes e/ou rotineiros, como destaca o Sujeito 1 sobre essa questão:

As capacitações e cursos de aperfeiçoamentos são uma rotina. O município de Santo Ângelo, desde a fase inicial do Programa Bolsa-Família e os Programas remanescentes os quais passaram a integrá-lo (Bolsa Escola, Programa Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação) enviou servidores em 8 capacitações. Só no que pertine ao Bolsa-Família foram 4 participações, todas em Porto Alegre. Participamos, também, de todas as Teleconferências direcionadas ao Programa e que o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) solicita que os municípios participem. Temos usado o Salão de Ato do Banco do Brasil, uma vez que equipamentos, espaço, transmissão e participação em tempo real com os painelistas para sanar dúvidas, oferecem melhores condições.

Todos os temas dessas capacitações têm o fito do desenvolvimento do Programa. Com a participação de técnicos do MDS, a parte institucional do Programa tem maior objetividade. Aspectos legais, jurídicos, de atuação e de abrangência do Programa são esclarecidos. Em um segundo momento, através de Técnicos da Caixa Federal, que é o Órgão responsável pelo desenvolvimento do sistema e programação do Banco de Dados, é feito um aperfeiçoamento aos técnicos que trabalham diretamente no

sistema e transmissão de dados. Estes treinamentos visam, sobremaneira, sanar dúvidas operacionais dos aplicativos e de capacitar os técnicos para as várias versões que já foram desenvolvidas pela Caixa Federal para dar maior proficiência e rapidez ao processamento de dados.

Porém, destaca o Sujeito 3 que: “quando assumimos este setor apenas foram nos passadas as mínimas informações e até o momento não conseguimos dominar por completo este programa”.

Observa-se que existe um desencontro nas informações que se referem aos cursos e treinamentos disponibilizados aos encarregados do programa nos municípios. Enquanto o Sujeito 1 ressalta que os treinamentos são rotineiros, o Sujeito 3 expõe de que ainda não existem informações suficientes aos encarregados pelo programa nos municípios que possam assegurar que estes estejam plenamente capacitados para gerenciá-los.

Como se dá as atualizações dos cadastros

Observa-se que os cadastros das famílias do Programa Bolsa Família são averiguados de tempos em tempos para que as informações sejam atualizadas e/ou conferidas. Segundo o Sujeito 2: o recadastramento é realizado para “para ver se as famílias ainda estão dentro das normas do programa” E, também, é a partir do recadastramento que as “famílias” passam a permanecer “dentro das normas do Programa”. E, essa permanência depende, exclusivamente, da análise e da interpretação que realiza o Entrevistador, responsável pelo Programa Bolsa Família no município.

No entanto, o Sujeito 1 sobre as atualizações dos cadastros destaca que estas:

[...] obedecem a uma rotina programada pelo Governo Federal e com adequações dos municípios. [...] Temos realizado este trabalho de forma contínua. Em se tratando de alunos que não têm o mínimo de frequência exigido, como, também, aqueles que não residem mais no endereço informado no cadastro e, por isso, não localizado no colégio, entramos em contato, por telefone, quanto possível, através do colégio, pelas Agentes de Saúde, pelos Presidentes dos Bairros, para que atualizem as informações cadastrais. Outro meio é a chamada pelos meios de comunicação, quando as atualizações obedecem a critérios de ordem geral e solicitados determinados

dados específicos. Recentemente, temos cumprido determinação federal para o Bolsa-Família Chama, cujos interesse é atualização de documentos obrigatórios no cadastro como o CPF, para que o MDS, faça cruzamento de dados com outro ministérios com o fito de sanar irregularidades de informações. As atualizações também obedecem a rotina de agendamento. Para esse trabalho contamos com mais duas entrevistadoras, as quais são capacitadas por nossos técnicos e que realiza 40 atualizações de Cadastro por dia. Agendamos 20 pela parte da manhã e 20 para a parte da tarde.

Ou seja, o recadastramento no caso do Sujeito 1 obedecem a um “agendamento”, que é realizado por duas funcionárias capacitadas tecnicamente para tal.

De acordo com o Sujeito 3, as atualizações dos cadastros se dão a partir do envio de “tempos em tempos” de “um lote de inscritos para os responsáveis pelo programa em Brasília”.

Segundo o Decreto nº 6.135/07, art. 7º, as informações constantes do CadÚnico terão validade de dois anos, contados a partir da data da última atualização, sendo necessária, após este período, a sua atualização ou revalidação, na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Como e quem selecionada as famílias para o programa no município

Considerando os municípios da amostra, constatou-se que no Município A, é o município quem cadastra as famílias e realiza as atualizações de cadastro. Também é o município que realiza o acompanhamento da Frequência Escolar e das informações do SISVAN. As informações são enviadas a partir da Internet para o MDS em Brasília.

É o MDS, através do SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, elege os beneficiários que, a partir das informações prestadas no Cadastro, preenchem as condicionalidades de fazer parte como beneficiários ao repasse de verbas do Programa. É o MDS que seleciona, norteando-se nas informações do Responsável Legal do Cadastro, ou seja, seu titular. Os municípios não têm essa prerrogativa. Isso está determinado no Decreto Lei 5.209 que regulamenta a Lei 10.836, de criação do Bolsa-Família. Os municípios não influenciam de forma alguma essa atribuição do

MDS. Não opina, não solicita, nem requer. Pode, contudo, informar àquelas famílias que não mais preenchem os requisitos de permanência no Programa e, com isso, solicitar sua exclusão para que novos beneficiários tenham a oportunidade de participar (SUJEITO 1).

De acordo com o Decreto nº 6.135/07, em seu art. 6º, o cadastramento das famílias é realizado pelos Municípios, a partir do preenchimento do CadÚnico preparado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Segundo o inciso II, do art. 6º, cada pessoa é cadastrada em somente uma família. Diz o inciso III que o cadastramento de cada família será vinculado ao domicílio e a um responsável pela unidade familiar, maior de dezesseis anos, preferencialmente, mulher. No inciso IV deste artigo existe o entendimento de que as informações declaradas pela família são registradas no CadÚnico referindo-se: a) identificação e caracterização do domicílio; b) identificação e documentação civil de cada membro da família; c) escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento.

Quanto às famílias que não tem domicílio fixo, que residem em abrigos ou instituições, o § 2º do art. 6º, destaca que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome expedirá normas para o seu cadastramento.

Em nenhum município da amostra existe um atendimento exclusivo para os beneficiários e para os não beneficiários. Porém, o atendimento é diferenciado a partir das informações que o beneficiário deseja. Nesse sentido, explica o Sujeito 1 que aos beneficiários do Programa, “o atendimento é direcionado para os Programa da Caixa Federal”, considerando que normalmente, as informações requeridas dizem respeito “ao Calendário de Pagamento, Benefícios, variação de Valores, perda de Benefícios, inclusão de novos dependentes”. No entanto, no que se refere àqueles que não são beneficiários, as informações desejadas geralmente estão relacionadas à “verificação da situação cadastral em Brasília e do porque ainda não foram contemplados”. O atendimento é realizado pelas atendedoras entrevistadoras e, também, no município A, por um técnico responsável pelo sistema do “Banco de Dados”.

Considerando a responsabilidade pelo Programa Bolsa Família nos municípios, constatou-se que no município A, existe um responsável pela parte

procedimental e organização do Cadastro Único na parte Institucional e Técnica, com formação em Direito, atuando no Programa deste o mês de fevereiro de 2004 e duas atendentes. No município B, também existe um responsável pelo Programa, com pós-graduação em Psicopedagogia e que há um ano exerce funções exclusivas na área. Também, no Município B, existe um atendente de nível médio, que trabalha na função há dois anos. O Município C conta com um atendente com o Ensino Médio, sendo que segundo o Sujeito 3: “as famílias vem fazer o cadastro aqui na secretaria, trazem os documentos e apenas **escrevemos o que elas nos informam**. A seleção é feita pelo sistema através das informações”. [grifo nosso]

As pessoas têm a “liberdade” de passar informações. Nesse sentido, ao tratar dos valores sociais e do interesse público Sen (2000, p. 297) questiona: “será que cada liberdade desfrutada pelas pessoas invariavelmente é exercida de um modo tão personalista que a expectativa de progresso social e ação pública baseados na razão têm de ser inteiramente ilusória?” Para o autor, “tal ceticismo é injustificado”, pois o auto-interesse é uma motivação importante vista nas ações do “dia-após-dia” e “que refletem valores com componentes sociais claros, e esses valores nos levam muito além dos limites estreitos do comportamento puramente egoísta. A emergência de normas sociais pode ser facilitada pelo raciocínio comunicativo e pela seleção evolutiva de modos de comportamento” (p. 297).

O desenvolvimento e o uso da confiança na palavra e na promessa das partes envolvidas podem ser um ingrediente importantíssimo para o êxito do mercado. Obviamente estava claro para os primeiros defensores do capitalismo que algo mais do que o desencadeamento da cobiça está presente na emergência e no desenvolvimento do sistema capitalista (SEN, 2007, p. 298).

Ou seja, tanto no município A quanto no município C, são as pessoas que vão até a Secretaria responsável pelo Programa e informam sobre o que desejam. No Município B, porém, o atendente responsável visita as famílias para conhecer a realidade em que estas vivem no momento, antes destas procurarem a secretaria para cadastramento.

Tratando de cargos de confiança e efetivos, cabe salientar que em duas amostras constatou-se que os atendentes do programa têm o Ensino Médio

completo e são cargos de confiança. Em apenas um município o encarregado pelo programa tem cargo efetivo e possui o Curso Superior completo.

Os Cargos considerados de Confiança e os de Titularidade Efetiva encontram fundamento na Constituição Federal brasileira de 1988, em seu art. 37, incisos II ao V da seguinte forma:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - as **funções de confiança**, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Considerando os Cargos Efetivos, segundo o art. 40 da Constituição citada, “aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...], é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas”.

Os chamados Cargos de Confiança, no entanto, são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto Lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943. E isso quer dizer que o poder público pode ter sim, seus Cargos de Confiança e de que esse é um aspecto legal. Considerando o atual governo Kerche (2006, p. 2) explica que:

[...] o governo Lula retirou de sua absoluta discricionariedade a nomeação de mais de 13.300 cargos.

Dos 520 mil servidores públicos civis na ativa do Poder Executivo, pouco mais de 6.400, ou 1,2%, podem ser livremente indicados para servir ao governo por determinado período sem necessidade de ter

passado por concurso público. Ou seja, 98,8% dos cidadãos que ocupam postos de trabalho no Poder Executivo federal são, necessariamente, funcionários públicos de carreira e passaram por concurso público.

Em qualquer democracia há cargos na estrutura do Poder Executivo que são de livre provimento - a ciência política produziu inúmeros estudos mostrando o impacto que mudanças nesses postos causam nas atuações das burocracias. Ao fim de uma eleição, o partido vitorioso indica pessoas para cargos-chave afinadas com o projeto político vencedor com vistas a executar os compromissos assumidos com os eleitores na campanha.

Negar esse direito é não querer que a população possa interferir nos rumos das políticas públicas. É negar a própria política.

Ainda, destaca Kerche (2006), considerando dados do Ministério do Planejamento, em novembro de 2001, 70,5% dos Cargos de Confiança eram ocupados por funcionários públicos de carreira. No mesmo mês de 2005, 68,9% desses cargos foram ocupados por funcionários públicos concursados. Apesar dos cargos de confiança ser de livre provimento, a maioria é ocupada por servidores concursados que pertencem ao quadro funcional do Estado brasileiro.

Segundo a Presidência da República (2005), a partir de Decreto publicado no dia 22 de julho de 2005, o governo anunciou que “70% dos atuais 21.197 cargos de confiança, os chamados DAS – Direção de Assessoramento Superior” devem ser “ocupados por servidores públicos federais, estaduais ou municipais”. Esse decreto teve o objetivo de “profissionalizar o serviço público”. Dessa forma, devem ser ocupados por servidores de carreira: 75% dos cargos em comissão DAS, níveis 1,2 e 3 e 50% dos cargos em comissão DAS, nível 4. Existe, também, no decreto, a previsão dos órgãos da administração de incluírem em seus planos de capacitação, ações para habilitação dos servidores para o exercício de cargos de direção.

No caso de dúvidas sobre o Programa Bolsa Família, os atendentes e responsáveis pelo programa recebem suporte dos seguintes órgãos e respectivos endereços:

- Governo federal dispõe de Técnicos em Brasília para esses afins, a partir da Coordenação do Atendimento: 61 3901 9300 e/ou 61 3901 9287 e da Coordenação do Sistema: 61 3901 9180 e/ou 61 3901 9168.

- Apoio Estadual (RS): A cargo da Coordenadora Estadual do Programa Bolsa Família, Senhora Rosane Brito, a qual atende pelo telefone 51 3288 6600.

- A Caixa Federal presta auxílio operacional através do telefone: 0 800 573 0104, com a oferta de diversos serviços e técnicos.

A Caixa Federal também disponibiliza técnicos e servidores das Agências de Relacionamento de todos os municípios, como também suas gerências acompanham e auxiliam o desenvolvimento do Programa.

É importante destacar que a Caixa Econômica Federal dos municípios vem executando o papel de auxiliador para que as dúvidas sobre o Programa Bolsa Família e que aparecem sejam sanadas. Principalmente, no que se refere o porquê o benefício requerido ao solicitante não esteja sendo repassado.

Em Porto Alegre a GISES/PO, disponibiliza vários técnicos através dos telefones 51 3214 6319 ou pelo endereço eletrônico: gisespo@caixa.gov.br.

Também, o Departamento do Cadastro Único de Santo Ângelo – RS, Setor Administrativo, atende pelos fones: 55 3312 23982; Fax: 55 3313 6211 e pelo E-mail: hilariozancan@bol.com.br.

Os responsáveis pelo Programa Bolsa Família nos municípios tem retorno imediato quando solicitam informações. Porém, “o 0800” deixa a desejar no posicionamento dos Sujeitos 1 e 3. Nesse sentido, destaca o Sujeito 1:

[...] principalmente o atendimento do Governo Federal no 0 800, destinado ao Bolsa Família, deixa muito a desejar. Atendentes despreparados, desatualizados deixam a dúvida se transformar em um emaranhado de interrogações. Isso quando não, de imediato, responsabilizam os municípios pelas deficiências do Programa. Jogando, dessa forma, os beneficiários contra o atendimento das Prefeituras.

Tratando-se de como e quem seleciona as famílias para o Programa Bolsa Família, esclarece o Sujeito 3 que: “as famílias vem fazer o cadastro aqui na secretaria, trazem os documentos e apenas **escrevemos o que elas nos informam**. A seleção é feita pelo sistema através das informações”. [grifo nosso]

Assim, quando existem dúvidas no preenchimento do cadastro é que existe a procura por mais informações que são buscadas na Caixa Econômica Federal e nos telefones que estão disponibilizados. Porém, ainda segundo o Sujeito 3: “mandamos os relatórios para o site do programa” além de fazer a consulta aos funcionários da Caixa do município para “ajudarem”, pois existe “muita dificuldade em falar com o pessoal de Brasília”. O Sujeito 3 referindo-se ao retorno das informações quando solicitadas e quanto ao êxito destas, esclarece que é “muito difícil, está tudo mudando a cada momento, as informações não são enviadas logo, as pessoas vem aqui e não sabemos o que dizer, apenas que depende do governo federal, apenas mandamos as informações”.

A tomada de decisão no que se refere à inserção ou não das famílias cadastradas no Programa fica a critério, em última instância, ao Governo Federal e não aos municípios onde as famílias realizam o cadastro.

A ação para a inclusão de novas famílias e tempo demandado para o recebimento do benefício

A partir dos dados coletados, constatou-se que no Município A, o Cadastramento das famílias demanda um tempo de 10 dias. Porém, a contemplação como beneficiária encontra dependência da análise do MDS, que, segundo o Sujeito 1, “pode levar meses, senão anos. Tudo depende de verbas, estimativa de famílias pobres do município e equipe suficiente em Brasília para efetivar a análise”. O recebimento do “benefício” está, inevitavelmente, atrelado ao preenchimento das “condicionalidades exigidas em lei”, que na realidade, deixam as famílias necessitadas na expectativa de receberem o que realmente necessitam naquele momento da vida da família.

O Município B realiza o cadastro da família e envia através da “conectividade social”. Quando existem dúvidas, o encarregado do programa do Município B entra em contato com o telefone 08005730104 que se refere ao Cadastro Único, ou então, liga para Brasília: 0XX 6121079329, procurando sanar todas as suas dúvidas para

fazer um encaminhamento que informe ao beneficiário sobre o que deve fazer. Assim, normalmente, o benefício começa a ser paga após um mês do cadastramento da família no sistema.

No município C, as novas famílias são incluídas a partir do formulário de cadastro. Porém, após o envio dos “lotes de formulários”, existe uma longa demora não determinada para que as famílias iniciem o recebimento do benefício.

O número de famílias pobres no município e atendidos pelo Bolsa Família

Considerando os dados levantados na pesquisa realizada nos municípios, constatou-se que no Município A, o número de famílias pobres é estimado em **8.430**. No município B não aconteceu ainda um levantamento específico sobre a questão, e, também, não se tem estimativa sobre a quantidade de famílias pobres. Porém, o total de **174** famílias não recebeu até fevereiro de 2006, os benefícios do programa. No município C a estimativa atual de famílias pobres é de **1.272**, sendo que o responsável pelo Programa nesse município não possuía no momento desse estudo, os dados de quantas famílias pobres existem no município.

Enquanto número de atendidos pelo Bolsa Família, verifica-se a existência de uma variação mensal no Município A. No mês de fevereiro de 2006, havia o atendimento de 4.921 famílias beneficiárias para um total de 8.430 cadastradas. Porém, os municípios B e C não possuíam as informações quanto ao número de famílias inscritas no Bolsa Família no município e o número de Famílias inscritas. Nesse sentido, afirma o Sujeito 3 que: “nem todas as famílias que necessitam e estão cadastradas recebem o Bolsa Família. São poucas as famílias que recebem o Bolsa Família, existindo uma distância considerável entre os poucos que recebem e os muitos que ficam na expectativa e necessitam ser beneficiados pelo Programa no município”.

Para resolver a questão da incerteza existente diante dos dados quantitativos nos municípios, o art. 11 do Decreto nº. 6.135/07, orienta os Municípios sobre o quantitativo de famílias a serem cadastradas, sendo que “o Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, a partir de agosto de 2007, disponibilizará “a estimativa do número de famílias com os perfis de renda mensal indicados no art. 4º, inciso II, por Município, que será atualizada anualmente”.

A partir das entrevistas realizadas com os responsáveis pelo Programa Bolsa Família nos municípios da amostra, verificou-se que existe nos municípios considerados médios, a dificuldade para o acompanhamento das famílias que recebem o benefício. Avaliar os quesitos que reportam a “condicionalidade”, exige investigação técnica de muitos funcionários, o que tornaria oneroso o Programa.

Outro problema destacado pelo Sujeito 1 é a convivência dos funcionários com a “mentira”. Ou seja, algumas pessoas “omitem informações” não “declarando a verdade, induzindo” ao “erro” a “classificação e eleição de beneficiários”. Segundo o Decreto nº 6.135/07, art. 10, o registro de informações inverídicas no CadÚnico invalida o cadastro da família.

Cabe perguntar se as informações “inverídicas” não estariam relacionadas ao sentimento de “humilhação” sentida pelo requerente do benefício? O que estaria por trás da “mentira” que pudesse justificá-la? Não poderia estar relacionada a opressão causada pelo sistema ao trabalhador? Sobre essa questão seria importante realizar um estudo mais aprofundado. Porém, pertinente nesse momento, considerar o que destaca DIÁZ (2005, p. 87). Ou seja, na atualidade, a pobreza é um fenômeno complexo, e por isso, as políticas sociais deveriam refleti-lo através de uma visão ampla e uma execução integral. Assim, as políticas sociais não devem atinar-se exclusivamente em relação à pobreza, mas, também, devem considerar o aumento das desigualdades, os mecanismos de exclusão social e as situações de vulnerabilidade citadas por Lopes (2006), o que implica a atenção à questão do emprego, da integração e da democracia efetiva.

Apesar disso, os municípios pesquisados entendem como problemática a demora na resposta a dúvidas e realização de procedimentos de cancelamento e exclusão de benefícios efetivados por Brasília. Essa demora se deve a carência de técnicos para atender um país do porte do Brasil. Certamente, pode-se dizer que a “fome” não espera.

Destaca-se que é importante que o Programa Bolsa Família flua. Ou seja, todas as suas partes estejam conectadas como uma corrente, com elos que não se rompam no meio do caminho de sua construção e, também, que esses elos possam se formar rapidamente, no sentido de que os cidadãos usufruam de seu direito e ter as condições para se alimentar dignamente é um direito. Nesse sentido, destaca Valente (2003, p. 140) que o “direito à alimentação não deve ser tratado como caridade, nem utilizado como instrumento de uso político.” Além disso, “não será superado apenas com políticas assistenciais” e deve “atacar as causas deste problema”.

Como já citado, o programa Bolsa Família ainda é visto como uma “ajuda” do governo a população carente e não como uma obrigação do Estado como destaca Zimmermann (2005), diante de uma condição existencial a qual os sujeitos não escolheram viver e muito menos, foi provocada pelo Estado. O Estado não só auxilia, mas sim, muito mais do que isso, como representante do povo, “dribla” o princípio do sistema capitalista que é a concentração de renda (CALLIARI, 2007), redistribuindo a renda em função do bem estar do povo e em função deste, enfim, e não do sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A amplitude do tema em questão possibilita tecer inúmeras considerações. Porém, tratando-se do problema exposto e do objetivo a que se propôs alcançar, destacam-se algumas consideradas importantes:

As políticas sociais instituídas pelo governo brasileiro, na atualidade, se enquadram no grupo “socialista marxista”, vindo ao encontro de (Vic George e Paul Wilding *apud* COIMBRA, 1994, p. 69). Ou seja, há o entendimento de que as desigualdades sociais, a fome e a pobreza são frutos da forma como se estrutura o sistema econômico. Portanto, a pobreza em um país não é provocada por nenhum sujeito ou então, pelo Estado, mas, sim, pelo sistema econômico fundado na e concentração de renda que faz com que os sujeitos passem a pertencer a uma determinada classe social. O governo representando o povo que o elegeu, institui políticas sociais que venham ao encontro do bem estar dos cidadãos, não atentando para a concentração do capital, como decorrência do atendimento do princípio do sistema capitalista, mas, sim, redistribui a renda que vem da sociedade para o benefício desta.

Ao se direcionar o olhar para a teoria de Marx, pode-se dizer que o capitalismo foi concebido como antagônico, já que não produziu no decorrer da sua história o extermínio da fome e da pobreza. Esse extermínio não seria possível devido a concentração de renda produzir as classes sociais, capacitando, justamente, a classe com o capital e empobrecendo os trabalhadores. Marx, apesar de não ter tecido considerações sobre as políticas sociais, nestes termos, não negou a possibilidade de que pudesse haver melhoria no interior do sistema capitalista pela ação do estado burguês (justamente considerado concentrador de renda) legislando em favor dos trabalhadores. É na perspectiva de haver melhoria no interior do sistema que “as estratégias governamentais da Equipe Lula, que tem sido exemplos dignos de serem copiados por outros governos do planeta, vem mostrar que é possível dismantelar o princípio principal do capitalismo – a concentração de renda” (CALLIARI, 2007, p. 1), através da redistribuição desta.

A partir das teorias tecidas nesse estudo, pode-se afirmar que os governos de países como Estados Unidos, França, Brasil, Malawi, dentre outros, não importando seu tamanho ou sua importância econômica, apresentam-se preocupados em resolver a questão da fome, da exclusão social e da pobreza a partir da adoção de políticas sociais que privilegiem as classes menos favorecidas. Porém, o entendimento estrutural da pobreza nos Estados Unidos é de que esta é decorrente da vontade dos sujeitos. Na França, porém, esse entendimento é diferenciado, pois a pobreza decorre da falta de atuação do Estado em responder aos direitos dos cidadãos. No Brasil, ainda existe o entendimento de que o Estado é um ente distanciado do povo. No entanto, responsável pela construção da cidadania e democracia, que significa a participação popular nas decisões que dizem respeito aos cidadãos e, também, de que o Estado deve responder aos seus direitos. Pode-se compreender que o Brasil, a partir dos seus programas sociais, como o “Fome Zero” e o “Bolsa Família”, redistribuindo a renda enquanto um direito do cidadão, vem seguir os moldes teóricos destacados pela França. Na França o reforço da democracia já é uma realidade de mais tempo constituída, condição esta também em construção no Brasil, considerando sua realidade sócio-econômica.

Nesse sentido concorda-se com Sen (2000) quando explica que existe a negação de liberdades a um número considerável de pessoas em muitos países. A ausência de liberdades pode estar relacionada com a pobreza econômica, “que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória, remédios para doenças tratáveis, à oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado de ter acesso à água tratada ou saneamento básico” e também, às carências de serviços públicos e assistência social.

Considerando que o Projeto Fome Zero foi implantado no ano de 2003 – há apenas quatro anos - pode-se afirmar que as estratégias adotadas pelo poder público brasileiro, em todas as esferas, com a finalidade de combater a fome e a pobreza da população, estariam contemplando os necessitados devido ao acesso que estes têm ao Programa Bolsa Família e estar acontecendo na Região das Missões. Porém, não existe o reconhecimento de que a participação no Bolsa

Família condiz com a prática da cidadania, sendo esta um direito do cidadão, mas sim, há o entendimento de que o Estado presta um favor ao cidadão que não consegue por conta própria obter recursos para o sustento da sua família.

Observou-se, também, que regiões ricas e pobres no Brasil, considerando a produção, estão sujeitas as leis do mesmo sistema - o capitalismo - que tem como princípio a concentração de renda. O problema da fome, da miséria, está, então, na forma como o sistema capitalista está estruturado e é para regular esse sistema que traz a fome, a pobreza, a desigualdade social e a exclusão que o poder público implantou os programas Fome Zero e o Bolsa Família, com resultados a curto, médio e longo prazos.

A hipótese de que os poderes públicos dos municípios de pequeno e médio porte da Região das Missões, com a participação da população, encontram-se envolvidos no Projeto “Fome Zero”, que tem o Programa “Bolsa Família” como mecanismo em vigor no combate a fome e a pobreza, atuando de forma a permitir o acesso da população de Santo Ângelo, Salvador das Missões e Giruá, no Estado do Rio Grande do Sul, a alimentação, fazendo valer o “direito à alimentação adequada”, exercida “quando todo homem, mulher ou criança, sozinhos ou em comum, tenham acesso físico e econômico, a qualquer momento, a alimentação adequada ou aos meios para obtê-la” (ZIMMERMANN, 2005, p. 6) pode ser confirmada em parte. Isso porque o Programa Bolsa Família permite em parte o acesso de toda a população, fazendo valer o direito à alimentação adequada. Já que as condicionalidades tem-se apresentado como impeditivos ao acesso de toda a população quando só são consideradas aquelas expostas no Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007.

Ainda, e que parece ser mais importante que leis, decretos, programas, projetos e condicionalidades, há de se considerar que a fome requer atendimento rápido e anterior a qualquer documentação que possa fazer parte de um cadastro. Ou seja, a fome não pode ficar atrelada a aspectos burocráticos, a documentos e a expectativa de atendimento. Já que a fome desconhece papéis e documentos, aspectos burocráticos, sistema econômico, sistema de governo, sistema informatizado, carência de pessoal preparado para o atendimento, boa-vontade no atendimento, mas, conhece a rapidez com a qual os responsáveis pelo Programa

Bolsa Família no âmbito municipal atuam, capaz de aplacá-la nos cidadãos pertencentes a qualquer território. A fome não conhece condicionalidades, mas o sofrimento físico e psíquico impertinente e feroz que provoca nas crianças, nos adolescentes, nos idosos, nas mulheres e nos homens que por conta destas condicionalidades não tem outra maneira digna de se alimentar.

Além disso, a fome faz sofrer a sociedade em todos os sentidos e instâncias; faz estagna-la, faz o desespero de cidadãos e por conta deste a violência, faz a desesperança e por conta desta a desistência da luta pela vida. A fome é um dos “crimes do capitalismo” (ZIUGANOV, 2006).

Assim, a questão do acesso aos alimentos não somente no que se refere aos municípios de Santo Ângelo, Giruá e Salvador das Missões, no Estado do Rio Grande do Sul, mas em todo o território nacional, é prioridade nacional e vem antes de se haver “comprovação” se o cidadão tem ou não título de eleitor, certidão de nascimento, saiba assinar, saiba ler e escrever, tenha ou não domicílio, dentre outras prerrogativas que possam determinar ou não o acesso aos alimentos. Atrelar o aplacar da fome e, portanto, da miséria e da pobreza a qualquer condição que seja, é o mesmo que afirmar que o sistema capitalista é o imperativo do governo, pois existe o recebimento de um bem através da troca. Não passará, então, de mais um negócio.

Observou-se que a participação no Programa Bolsa Família está atrelada ao “interesse” do cidadão em “pleitear uma possibilidade” de ser atendido, e/ou “auxiliado” pelo governo, ficando na “expectativa de ser um dos beneficiados” e/ou contemplados pelo Programa. O entendimento do Programa aos cidadãos é de que este é um “prêmio”, uma “ajuda”, “um favor” que o Estado está lhes concedendo e digno de ser comemorado. Porém, o Estado tem a obrigação de lhe conceder o Bolsa Família como um direito adquirido caracterizado pela luta nos moldes contemporâneos, que existem a partir dos Conselhos, das Conferências e dos movimentos sociais, da forma como apresenta Bava (1999).

É importante destacar o instrumento de controle que norteia a implementação da política pública determinada como Bolsa Família. Este instrumento pode ser

entendido como um contrato realizado entre Estado e cidadão, já que deve ser assinado, formalizado, com dados pessoais, de domicílio, de renda, dentre outros dados pertencentes exclusivamente ao histórico de vida do cidadão. Apesar disso, ainda os cidadãos entendem a sua participação no Programa como um “prêmio”, uma “ajuda” do governo.

Nesse contexto, o acesso aos alimentos através do Programa Bolsa Família vem dar conta de uma questão humanitária, que está, seguramente, em primeiro lugar nas Políticas Sociais adotadas por qualquer governo. ‘Como impresso nas cédulas brasileiras apesar das letras miúdas, pode-se reafirmar: ‘Deus seja louvado!’ E, como expresso no preâmbulo da Constituição Federal brasileira, pode-se dizer que: cada um dos brasileiros está ‘sob a proteção de Deus’ “ (CALLIARI, 2007, p. 1). Afinal, não são os cidadãos filhos do Estado, que lhes “assiste” segundo suas necessidades, mas filhos de “Deus”, que receberam um território e a vida de presente para não haver desigualdades o que implica a não existência da fome e da concentração de renda.

Nesta pesquisa optou-se por uma análise dos processos do Bolsa Família o que incluiu uma pesquisa de interpretação sob a ótica dos gestores, para complementar o estudo uma pesquisa sob a ótica dos beneficiários possivelmente traria considerações importantes. Outro fator considerável para continuidade da pesquisa implica em análise dos Cargos de Confiança na Gestão dos Programas para entender o impacto da Estrutura Funcional do Estado na efetivação dos mesmos. Pode-se também pensar em estudo do acompanhamento técnico para entender o caráter de intersectorialidade que sustenta a complementariedade das ações necessárias nas políticas sociais contemporâneas.

REFERÊNCIAS

ANANIAS, Patrus. **Distribuição de Renda**. 07/12/2006. Publicado: Estado de Minas-MG 07/12/2006. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/artigo/distribuicao-de-renda-patrus-ananias>>. Acesso em: 11 de Jul. 2007.

A DEPAUPERANÇA DA AMÉRICA LATINA. Disponível em: <<http://resistir.info/>>. Acesso em: 20 de Jul. 2007.

BARCELOS, Carmem Lúcia. **Coordenação estadual do Bolsa Família capacita representantes de 76 municípios gaúchos**. Imprensa da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social – Governo do Rio Grande do Sul (STCAS), 06/09/2006. Disponível em: <http://www.stcas.rs.gov.br/noticia_view.php?id_noticia=4149>. Acesso em: 11 de Jul. 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1991.

BAVA, Silvio Caccia. Pensando novas Esferas de Cidadania: ONGs e Conselhos Municipais. In: SESC – São Paulo. **O processo de democratização na sociedade Brasileira Contemporânea: 20 anos de luta pela cidadania**. SESC – São Paulo, p.43-50, Dez. 1999.

BORGES, Vitor Edézio. Imigração Alemã no desenvolvimento brasileiro. In: **Mundo Jovem**. Porto Alegre, Ano XXIX, nº.229, out. de 1991.

BRASIL. Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Subcomissão Mista Sobre Segurança Alimentar e Nutricional - Fome Zero. **Os municípios no Programa Fome Zero, Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: ONG Moradia e Cidadania/Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Ago. 2003.

_____. Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. II Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. **A estratégia Fome Zero**. Goiânia, Goiás, 27 de abr. 2007. Disponível em: <http://64.233.167.104/search?q=cache:QCTJ5707u7cJ:www.moradiaecidadania.org.br/informativo/3SAN_GO_20070427.ppt+%C3%A9+uma+estrat%C3%A9gia+impulsionada+pelo+Governo+Federal+para+assegurar+o+direito+humano&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br>. Acesso em: 10 de Abr. 2007.

_____. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Giruá**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/municipio/historia.asp?ildMun=100143167>>. Acesso em: 7 de Jul.2007.

_____. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Santo Ângelo**. Disponível em: http://www.cnm.org.br/dado_geral/mumain.asp?ildMun=100143348. Acesso em: 11 de Jul. 2007.

_____. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução Nº. 196 de 10 de Outubro de 1996**. Aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/docs/Resolucoes/Reso196.doc>>. Acesso em: 10 de já. 2006.

_____. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Portal da Transparência. **Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/curso_bolsafamilia.pdf>. Acesso em: 10 de Jul. 2007.

_____. Comissão de Direitos Humanos, Segurança Social e Defesa do Consumidor. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, 1983.

_____. **Decreto-Lei 5.452 de 1º de maio de 1943**. CLT - Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.dji.com.br/decretos_leis/1943-005452-clt/artigos.htm>. Acesso em: 23 de Jul. 2007.

_____. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento e Gestão. FEE – Fundação de Economia e Estatística. **Municípios**. O Resumo Estatístico RS. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_municipios_detalhe.php?municipio=Mato+Queimado>. Acesso em: 20 de Jul. 2007.

_____. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Territorialização: Pilar da organização do SUAS**. Critérios de definição dos municípios brasileiros para operacionalização do SUAS. Disponível em: <http://www.stcas.rs.gov.br/documentos/concepcao_e_territorializacao.ppt>. Acesso em: 19 de Jul. 2007.

_____. Governo Federal. Plano Brasil para Todos. **Decreto prevê 70% dos cargos de confiança para servidores**. 16/09/2005. Disponível em: <http://www.planobrasil.gov.br/noticia.asp?cod=942>. Acesso em: 24 de Jul. 2007.

_____. Regiões do Estado. **Municípios pertencentes à região MISSÕES.** <<http://www.siters.com.br/Municipios/regiao.asp?ldRegiao=10>>. Acesso em: 19 de Jul. 2007.

_____. **Salvador das Missões.** Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/municipio/historia.asp?ildMun=100143334>>. Acesso em: 7 de Jul. 2007.

_____. **Santo Ângelo.** Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/municipio/historia.asp?ildMun=100143348>>. Acesso em: 7 de Jul. 2007.

_____. **Salvador das Missões.** Disponível em: <http://www.cnm.org.br/dado_geral/mumain.asp?ildMun=100143334>. Acesso em: 11 de Jul. 2007.

_____. **Fome Zero.** Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. 2007. Acesso em: 24 de Maio 2007.

_____. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. 2003. **Programa Fome Zero.** Brasília: DF, 2003. Disponível em: <<http://wwwcoepbrasil.org.br/downloads/fomezero.pdf>>. Acesso em: 10 de Jul. 2007.

_____. Ministério da Saúde. **Bolsa Família.** <http://sisvan.datasus.gov.br/sbf_w3/default.asp>. Acesso em: 17 de Jul. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Serviços.** Disponível em <www.mds.gov.br/>. Acesso em: 9 de Jun. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Principais Resultados.** Brasília. 11 de Jul. 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados>. Acesso em: 11 de Jul. 2007.

_____. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº. 5.749, de 12 de abril de 2006.** Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispendo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5749.htm>. Acesso em: 7 de Jul. 2007.

_____. Presidência da República
 Casa Civil
 Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.**
 Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm>. Acesso em: 17 de Jul. 2007.

_____. Presidência da República
 Casa Civil
 Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso em: 7 de Jul. 2007.

_____. Presidência da República
 Casa Civil
 Subchefia para Assuntos Jurídicos. **lei N° 10.219, De 11 De Abril De 2001.**
 Conversão da MPv nº 2.140-1, de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10219.htm. Acesso em: 9 de Jun. 2007.

_____. Presidência da República
 Casa Civil
 Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.**
 Conversão da MPv nº 108, de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm. Acesso em: 09 de Jun. 2003.

_____. Presidência da República
 Casa Civil
 Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.**
 Regulamenta a Medida Provisória nº. 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102.htm. Acesso em: 09 de Jun. 2003.

_____. Presidência da República
 Casa Civil
 Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº. 6.135, de 26 de junho de 2007.**
 Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14. Acesso em: 09 de Jul. 2007.

_____. Presidência da República. **Fome Zero**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 24 de Abr. 2007.

_____. Presidência da República. **Governo Federal e Municípios: Juntos compartilhando o desafio do Desenvolvimento**. Disponível em: www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/Subsecretaria/.arquivos/Marcha_Prefeito.pdf. Acesso em: 9 de Jun. 2007.

_____. Programa de Saúde da Criança Secretaria de Políticas de Saúde – SPS/DGPE/MS . Atos do Poder Executivo Dou, Seção 01, Sexta Feira, 07 de Setembro de 2001 . **Medida Provisória nº. 2.206-1, de 6 de setembro de 2001**. Disponível em: http://www.rebidia.org.br/novida/bolsa_alim.htm#ATOS%20DO%20PODER. Acesso em: 9 de Jun. 2007.

_____. SENADO FEDERAL. Secretaria Especial de Editoração e Publicações Subsecretaria de Edições Técnicas. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº. 43, de 15 de abril de 2004. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

BUENO, Francisco da Silveira. **Dicionário escolar da língua portuguesa**. 11. ed. Rio de Janeiro: FENAME, 1981.

CALLIARI, Káryn Luiza. **A pobreza não está escrita nas estrelas**. 09/07/2007. Disponível em: <<http://www.overmundo.com.br/banco/a-pobreza-nao-esta-escrita-nas-estrelas>>. Acesso em: 11 de Jul. 2007.

CAMPOS, Kátia. Programas de Governo. **Governo, sociedade e inclusão**: o papel do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na promoção e articulação de ações para inclusão social. *Inclusão Social*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 11-17, out. 2006/mar. 2007.

CARVALHO, Homero Teixeira de. A ordem do dia: o Programa Fome Zero nos meios de comunicação. In: VALLA, Victor Vincent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAILLE, Eveline Bertino. Rio de Janeiro: Contraponto: Escola Nacional de Saúde Pública, p. 153-165.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. In: **São Paulo em Perspectiva**. 17(3-4): 185-197, p. 185-197, 2003.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

COIMBRA, Marcos Antônio. Será que o Marxismo responde à pergunta de como surgem às políticas sociais? In: ABRANCHEAS, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. **Política Social e Combate à Pobreza**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, p.105-126, 1994.

COLOGNESE, S.A.; MELO, J.L.B. A técnica da entrevista na pesquisa social. In: NEVES, C.E. B. & CORRÊA, M. B. (org.) **Cadernos de Sociologia**. v.9. Pesquisa social empírica: métodos e técnicas. Porto Alegre: PPGS/UFRGS, p. 143-59, 1998.

DIÁZ, Laura Mota. As faces atuais da pobreza urbana: elementos para uma reorientação da política social. In: CATTANI, Antonio David; DIÁZ, Laura Mota (Orgs). **Desigualdades na América Latina: novas perspectivas analíticas**. Porto Alegre: UFRGS, p.73-89, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. IBRE – Instituto Brasileiro de Economia. CPS – Centro de Políticas Sociais. **Mapa do Fim da Fome: Metas Sociais Contra Miséria nos Municípios Gaúchos**. Disponível em: http://www.fgv.br/ibre/cps/mapa_fome.cfm. Acesso em: 16 de Jul. 2007a.

_____. **Brasil: 50 milhões de brasileiros vivem na miséria**. Disponível em: http://www.rebidia.org.br/novida/FGV_MFOME.htm. Acesso em: 16 de Jul. 2007b.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de: Galeno de Freitas. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GIDENS, Anthony; BECK, Ulrich; SCOTT, Lash. **Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOVERNO PUBLICA DECRETO QUE REAJUSTA O BOLSA FAMÍLIA. Ter, 17 Jul., 10h42. Disponível em: <<http://br.noticias.yahoo.com/s/17072007/25/politica-governo-publica-decreto-reajusta-bolsa-familia.html>>. Acesso em: 17 de Jul. 2007.

KERCHE, Fábio. **Aparelhamento do Estado?** Folha de São Paulo. 28/09/2006. Disponível em: <http://www.sintaf-rs.org.br/clip_clipping_detalhe.asp?cod_clipping=17031>. Acesso em: 22 de Jul. 2007.

KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**. v.18, n. 51, Fev. p.61-85, 2003.

LANDO, Aldair Marli; BARROS, Eliane Cruxên. **Capitalismo e colonização** – os alemães no Rio Grande do Sul. In: **RS: Imigração & Colonização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, p. 9-46, 1980.

LAVALLE, Adrián Gurza. Cidadania, igualdade e Diferença, **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 59, p.75-94, 2003.

LÊNIN, V. I. Sobre o Estado. In: **Obras Escolhidas em Seis Tomos**, 4. Moscovo: Edições Progresso, Lisboa: Edições “Avante!”, 1986.

LOPES, José Rogério. Exclusão Social, privações e vulnerabilidade: uma análise dos novos condicionamentos sociais. **São Paulo em Perspectiva**. v.20, n.1, p. 1-13, jan./mar., 2006.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: Planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 3. ed. São Paulo : Atlas, 1996.

PAES, Rômulo. **Bolsa Família**: necessário e justo. 29/12/2006. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/artigo/bolsa-familia-necessario-e-justo-romulo-paes>>. Acesso em: 7 de Jul. 2007.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. nº. 53, março, p. 80-101, 1997.

PESAVENTO, Sandra Jatthy. **Os industriais da república**. Porto Alegre: IEL, 1991.

PETRONE, Maria Thereza Schorer. **O imigrante e a pequena propriedade**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

PEREIRA, Larissa Dahmer. **Fome Zero: o Projeto e o Programa de governo.** Disponível em: <file:///G:/Disserta%E7%E3o%20Aline/FomeZeroPraiaVermelha.htm#_ftn1>. Acesso em: 11 de Jul. 2007.

RICHARDSON, Roberto et al. **Pesquisa social: Métodos e técnicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

_____. **Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda.** 2004. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf>>. Acesso em: 22 de Jul. 2007.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio do Curso de Administração: Guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalho de conclusão de curso.** São Paulo: Atlas, 1996.

RUIZ, Álvaro. **Metodologia Científica.** Em: http://cursos.ead.pucrs.br/Biblioteca/educacaoespecial/Hipertextos/metodologia_cientifica/ruiz.htm. PUC VIRTUAL. 20 de Jul. 2002.

RÜDIGER, Francisco Ricardo. **Paradigmas do estudo da História.** Porto Alegre: IEL/EGEL, 1991.

SALCIDO, Geraldo Torres. Necessidades essenciais e pobreza: conceitos e alternativas para as políticas de desenvolvimento. In: CATTANI, Antonio David; DÍAZ, Laura Mota (Orgs). **Desigualdades na América Latina: novas perspectivas analíticas.** Porto Alegre: UFRGS, p. 129-154, 2005.

SALGADO, Jorge G. Arzate. Elementos conceituais para a construção de uma teoria sociológica da carência. In: CATTANI, Antonio David; DÍAZ, Laura Mota (Orgs). **Desigualdades na América Latina: novas perspectivas analíticas.** Porto Alegre: UFRGS, p.235-251, 2005.

SANTOS, C.I.C. dos; BRASIL, E.M.D. **Elaboração de Trabalhos Técnico-Científicos.** São Leopoldo/RS: UNISINOS, 2006.

SCHALLENBERGER. Erneldo, HARTMANN, Hélio Roque. **Nova terra, novos rumos.** Santa Rosa: Barcellos Livreiro e Editor, 1981.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SIMONSEN, Roberto. **História Econômica do Brasil – 1500/1820**. 5. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. 2. ed., São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1977.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXIV, n. 77, São Paulo: Cortez, p. 30-53, mar. 2004.

VALENTE, F.L.S. **A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002**. 2002. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/download/pol_inseg_alimentar_Flavio_Valente.pdf>. Acesso em: 5 de Jul. 2007.

VIEIRA, Evaldo A. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. n.º. 53, março, p. 67-73, 1997.

_____. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. In: **São Paulo em Perspectiva**. 18(2): 104-112, 2004.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZIMMERMANN, Clóvis. FIAN *Foodfirst Information and Action Network* Brasil – Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar. **Fome Zero**. Goiânia, Jan. 2005.

ZIUGANOV, Guennadi. **Os crimes do capitalismo**. Tradução de José Paulo Gascão. Disponível em: <http://resistir.info/russia/memorando_ziuganov.html>. 24 de Fev. 2006. Acesso em: 21 de Jul. 2007.

ANEXO A - ROTEIRO ENTREVISTA – INSTRUMENTO DE PESQUISA

- 1) Como ocorrem as inscrições dos usuários?
- 2) Como ocorrem as inscrições de novos usuários?
- 3) Como se dá o monitoramento e acompanhamento do programa Bolsa Família? Através de relatórios? Se sim são enviados para onde?
- 4) Foram feitas capacitações e treinamentos? Quantos? Onde? Do que tratavam?
- 5) Como se dá as atualizações dos cadastros?
- 6) Como são selecionadas as famílias para o programa no município? Quem seleciona?
- 7) Existe um atendimento exclusivo para os beneficiários e para os não beneficiários?
- 8) Quem é o responsável técnico do programa? Nome, cargo que ocupa, formação, é cc ou efetivo? Quanto tempo está nesta função e acompanhando o programa?
- 9) Em caso de dúvidas quem dá o suporte e com quem fazem contato? Qual o telefone e-mail, qual a instituição que presta este serviço.
- 10) Como é o retorno das informações solicitadas? E quando solicitadas estas são atendidas com êxito?
- 11) Como fazem para incluir novas famílias e qual é o tempo para as famílias começarem a receber o benefício?
- 12) Quando existe a necessidade de sanar dúvidas quem é o contato Local, Regional, Nacional? Nome, telefone, e-mail.
- 13) Número de famílias pobres no município?
- 14) Número de atendidos pelo Bolsa Família no município?
- 15) Número de Famílias inscritas? Todas já estão recebendo?
- 16) Se tiveres alguma informação que seja importante salientar e não consta nas perguntas inclua ok.

ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Nome Sr(a).

Idade _____ Sexo _____ de naturalidade _____
 domiciliado em _____
 De profissão _____ e RG _____,
 fui informado(a) detalhadamente sobre ao estudo “O PROGRAMA “FOME ZERO”
 NA REGIÃO DAS MISSÕES: A política social de combate à pobreza pela
 redistribuição de renda. Foi-me devidamente esclarecido de que ao responder as
 questões que compõem esta pesquisa estarei participando de um estudo de cunho
 acadêmico, que tem como objetivo investigar e analisar o Programa “Bolsa Família”
 na Região das Missões, focalizando-o como política social de combate à pobreza
 pela redistribuição de renda. Declaro aceitar a participação nesta pesquisa, sendo-
 me garantido que poderei desistir da mesma em momento que desejar, sem
 apresentar qualquer motivo, bastando para isso informar minha decisão de
 desistência. Foi-me esclarecido, também, que por ser uma participação voluntária e
 sem interesse financeiro, não terei direito a nenhuma remuneração. E, que a
 participação na pesquisa não incorrerá em riscos ou prejuízos de qualquer natureza.
 Os dados referentes à minha pesquisa respondida e a minha pessoa são sigilosos e
 privados, sendo que não poderão ser utilizados para outro fim, senão estudo
 acadêmico. A coleta de dados para a pesquisa será desenvolvida através de roteiro
 entrevista individual, garantindo-se privacidade e a confidência das informações e
 será realizada pela Mestranda Aline Freitag, com a orientação do Professor Dr. José
 Rogério Lopes da UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS).

São Leopoldo (RS) _____ de _____ de 2007.

Assinatura (de acordo)

 Participante do estudo