

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – PPGCS
DOUTORADO

Cleide Calgaro

**ATORES E POLÍTICAS PÚBLICAS NA RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO
CONTEMPORÂNEO: ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA.**

São Leopoldo, fevereiro de 2013.

Cleide Calgaro

**ATORES E POLÍTICAS PÚBLICAS NA RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO
CONTEMPORÂNEO: ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA.**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, linha de pesquisa em Atores Sociais, Políticas Públicas e Cidadania pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

Orientador: Prof. Dr. José Rogério Lopes

São Leopoldo, RS

2013

**ATORES E POLÍTICAS PÚBLICAS NA RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO
CONTEMPORÂNEO: ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA.**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, linha de pesquisa em Atores Sociais, Políticas Públicas e Cidadania pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

São Leopoldo, 27 de março de 2013.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Rogério Lopes
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dr. Nadir Lara Junior
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dr. Aloísio Ruscheinsky
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dr. Carlos Alberto Máximo Pimenta
Universidade Federal de Itajubá - UNIFEI

Prof. Dr. Valdir Pedde
Universidade FEEVALE

AGRADECIMENTOS

Agradeço a ajuda de meu orientador, Sr. Dr. José Rogério Lopes, pela paciência, dedicação e atenção com que sempre me acolheu.

Agradeço aos demais professores que sempre souberam me encaminhar nos estudos a fim de que esta pesquisa se concretizasse.

Agradeço aos funcionários da Secretaria, principalmente, à funcionária Maristela Simon que sempre teve paciência e atenção quando de minhas solicitações.

Agradeço aos meus colegas da Universidade de Caxias do Sul, principalmente ao Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira, pela incansável ajuda, incentivo e paciência nessa jornada.

Agradeço também aos Professores Dr. João Pedro Schmidt e Dr. André Viana Custódio pela ajuda na coleta de material e pela atenção a mim dispensada.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Paulino e Neide, cujo exemplo de dignidade e de amor procuro sempre seguir em todos os meus dias e ao prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira, exemplo de amigo e de profissional que gostaria de ser.

RESUMO

Este trabalho tem por objeto de análise “Atores e políticas públicas na reconfiguração do Estado contemporâneo: análise dos programas de transferência de renda”, tendo como objetivo geral investigar se os programas de transferência de renda efetivados pelo governo federal minimizam ou não a pobreza no Brasil e elevam as pessoas à condição de cidadãos que gozam de direitos plenos na sociedade. Para atingir este objetivo, divide-se a pesquisa em quatro capítulos, sendo que o primeiro visa à análise do Estado contemporâneo e da cidadania, verificando se a Constituição Federal de 1988 é um contrato e quais direitos são fundamentais para se atingir a cidadania. No segundo capítulo, analisar-se-ão os atores sociais que fazem parte do contexto social brasileiro e as políticas públicas existentes no Brasil que viabilizam a diminuição da pobreza extrema no país. No quarto capítulo, estudar-se-ão a pobreza e a desigualdade no Brasil, diferenciando-as e verificando que tipos de projetos sociais podem reduzi-las para (re)incluir esses atores sociais. E, por fim, será analisada a organização, os objetivos e os modelos de políticas públicas de transferência de renda no Brasil e como a participação política pode viabilizar a (re)inclusão dos atores sociais e reconfigurar o Estado contemporâneo brasileiro. A Metodologia utilizada para a conclusão do trabalho foi o método analítico-dedutivo, onde foram analisados dados de indicadores sociais e sites oficiais do governo federal. O objeto consiste na verificação dos programas de transferência de renda como minimizadores da pobreza extrema. O presente trabalho justifica-se pelo fato de não haver no Brasil a discussão da lógica estrutural da sociedade baseada em políticas públicas redistributivas. Por fim, verificou-se que essas políticas públicas, (re)inserem o ator, permitindo sua atuação no contexto do mercado capitalista, permitindo uma dinamização da economia, além de haver uma manutenção da democracia e o enfrentamento da pobreza. É preciso que verifique que a implementação das políticas públicas de redistribuição de renda não pode ser uma meritocracia.

Palavras-chave: Programas de transferência de renda. Pobreza. Políticas públicas. Estado. Inclusão social. Cidadania.

ABSTRACT

This work has as object of analysis the “Social actors and public policies in the reconfiguration of the contemporary state: analysis of the income transfer programs as”. Its general objective is to investigate whether the programs of income transfer made effective by the federal government are able or not to minimize poverty in Brazil, raising people to a citizen status, citizens who are able to fully enjoy their rights in the society. In order to achieve this goal, the research is divided into four chapters, the first chapter is about the analysis of the contemporary state and citizenship, verifying if the Brazilian Federal Constitution of 1988 is a contract and which are the main rights to reach citizenship. In the third chapter there will be analyzed the social actors who are part of the Brazilian social context, as well as the existing Brazilian public policies that make viable the reduction of the extreme poverty in the country. In the fourth chapter poverty and inequality in Brazil will be studied, differentiating them and verifying what kind of social projects would be able to reduce them in order to (re)include these social actors. Finally, there will be analyzed the organization, the objectives and the templates of public policies of income transfer in Brazil and also how political participation is able to make the (re)inclusion of the social actors viable and reconfigure the Brazilian contemporary state. The methodology used for the completion of the work was analytical-deductive method, where we analyzed data from official websites and social indicators of the federal government. The object consists of the verification of income transfer programs as minimizers of extreme poverty. This work is justified by the fact that there is in Brazil to discuss the structural logic of society based on redistributive policies. Finally, it was found that these public policies, (re)include the actor allowing operation even in the context of the capitalist market allowing a dynamic economy, moreover there is a maintenance of democracy and the fight against poverty. We need to verify that the implementation of public policies of income redistribution can not be a meritocracy.

KEYWORDS: programs of income transfer. Poverty. Public policies. State. Social inclusion. Citizenship.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Diferenciação conceitual das políticas	68
Figura 2: Diferenciação das esferas de atuação das políticas	70
Esquema 1: Como se geram as políticas públicas	85
Esquema 2: Como são feitas as Políticas Públicas no Brasil.....	86
Gráfico 1: Pobreza extrema no ano de 2011	123
Esquema 3: Políticas Públicas – Plano Brasil sem Miséria.....	140
Gráfico 2: Mapa da Pobreza no Brasil.....	143
Gráfico 3: Eixos de atuação do Plano Brasil sem Miséria.....	144
Gráfico 4: Ampliação de serviços	145
Gráfico 5: Adesão das escolas ao Programa Mais Educação.....	147
Gráfico 6: Expansão das redes básica e especial de assistência social	151
Gráfico 7: Repasse para a construção de UBS.....	153
Gráfico 8: Inclusão Produtiva	154
Gráfico 9: Número de famílias beneficiadas com o Programa Luz para Todos	155
Gráfico 10: Cisternas construídas no semiárido até abril de 2012.	156
Gráfico 11: Empreendedores individuais.....	154
Gráfico 12: Famílias extremamente pobre incluídas no Bolsa Família.....	156
Gráfico 13: Aumento no orçamento do Bolsa Família – 2010 e 2012.	157
Gráfico 14: Aumento do benefício médio	158
Gráfico 15: Bolsa Família – Total por Estado, 2012.....	159
Gráfico 16: Percentuais do PIB e o Bolsa Família.....	162
Gráfico 17: Redução da extrema pobreza.....	163
Gráfico 18: Crianças retiradas da extrema pobreza	164
Gráfico 19: Resultados do Programa Brasil Carinhoso	165
Gráfico 20: Pobreza extrema no ano de 2012 – zero a seis anos.....	165
Gráfico 21: Pobreza extrema no ano de 2012 – zero a quinze anos.....	166

Gráfico 22: Coeficiente de Gini – Diminuição da desigualdade.....	170
Gráfico 23: Evolução da pobreza no Brasil	171
Gráfico 24: Evolução do índice de Gini	172
Gráfico 25: Evolução da pobreza	173
Gráfico 26: Evolução do desemprego	173
Gráfico 27: Crescimento nacional e mundial.....	174
Gráfico 28: Repasse para a construção de UBS.....	176

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 ESTADO CONTEMPORÂNEO E A CIDADANIA.....	16
1.1 O Estado, os contratualistas e a razão dos contratos na sociedade moderna	16
1.2 O Estado contemporâneo brasileiro	33
1.3 Cidadania: princípios e conceitos	44
1.4 Cidadania no Brasil	51
1.5 Os direitos e a cidadania no Brasil: reflexos da Constituição Federal de 1988 aos atores sociais brasileiros na atualidade	56
2 OS ATORES SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	61
2.1 Conceito de atores sociais	61
2.2 Conceito de Políticas Públicas	67
2.3 Políticas Públicas no Brasil: reflexos da Constituição Federal de 1988	90
2.4 As políticas públicas como inclusão social no espaço local brasileiro.....	101
3 A POBREZA E A DESIGUALDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO	112
3.1 A pobreza e a desigualdade: análise conceitual	112
3.2 A pobreza e a desigualdade no Brasil	118
3.3 Os projetos e ações sociais como forma inclusão dos atores sociais	133
4 ORGANIZAÇÃO, OBJETIVOS E MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	135
4.1 Políticas públicas de transferência de renda: objetivos e ações	135
4.1.1 Plano Brasil sem Miséria.....	141
4.1.2 O Bolsa Família	155
4.1.3 Ação Brasil Carinhoso	162
4.1.4 SUAS – Sistema Único de Assistência Social.....	166
4.2 Mudanças que as políticas públicas de transferência de renda efetivaram e como reconfiguraram o Estado contemporâneo brasileiro	170
4.3 As políticas públicas de transferência de renda são formas de assistencialismo ou um direito no Estado contemporâneo?	177

4.4 Participação política e os movimentos sociais como viabilizadores da cidadania: uma possível solução.....	181
REFLEXÕES CONCLUSIVAS.....	191
REFERÊNCIAS.....	198

INTRODUÇÃO

Na presente tese, tem-se como objeto de análise os programas de transferência de renda no Brasil para verificar se viabilizam a redução da pobreza e da desigualdade social e, conseqüentemente, se (re)inserem os atores sociais. Este estudo tem de intenção de, igualmente, verificar qual o novo formato do Estado contemporâneo após a implantação dessas medidas de assistência social.

O tema proposto decorre de momentos importantes de minha trajetória acadêmica e profissional: 1) da Graduação e Mestrado em Direito na Universidade de Caxias do Sul; 2) do Doutorado em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul, com a linha de pesquisa “Políticas públicas de inclusão social”, iniciada em março de 2012; 3) dos estudos realizados no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, nível Mestrado, cuja pesquisa enfocava na área de políticas públicas, meio ambiente e consumo; 4) dos estudos em disciplina do PPGCS da UNISINOS, nível Doutorado e 5) por lecionar as disciplinas de Direito Constitucional e Direito Consumidor na Universidade de Caxias do Sul;

O objetivo principal deste trabalho consiste na investigação das questões que geram debate em torno da forma que as políticas de transferência de renda reconfiguram, no que se refere aos modelos de cidadania, o Estado contemporâneo, possibilitando formas de reinserção social diversificadas para os atores sociais. Tem-se a intenção de, também, analisar como essas políticas públicas de transferência de renda repercutem na sociedade civil e no Estado brasileiro e, ao mesmo tempo, verificar se contribuíram para a inclusão e à (re)inserção do pobre assistido.

Nesse sentido, a pesquisa busca responder ao seguinte questionamento como objetivo geral: *De que forma as políticas de transferência de renda reconfiguram o Estado Contemporâneo, inserindo o ator no contexto social para que atinja a cidadania?*

Para operacionalizar o objetivo geral do estudo, elaboram-se os seguintes objetivos específicos:

1 – Identificar se existe uma concepção social difundida de cidadania, ou se há uma meritocracia (ou seja, um merecimento) a partir das políticas públicas redistributivas.

2 – Verificar se a assistência desqualifica o ator, ou é um direito seu.

3 – Estudar se a política de transferência de renda faz o ator ser inserido como cidadão no quadro social e se reduz a pobreza extrema.

A partir desses objetivos, pretende-se ampliar o debate já existente no país sobre os programas de transferência de renda, pois existem posições contraditórias: alguns acreditam na viabilidade dos programas; outros entendem que são formas paliativas que os governantes possuem para minimizar os problemas sociais vigentes em um país que está em desenvolvimento.

No presente trabalho, no que se referem aos aportes metodológicos que contribuíram para a elaboração deste estudo, usou-se o método analítico-dedutivo, com análise de dados de indicadores sociais.

Analisar os assistidos pelos programas de transferência de renda, analisando o diálogo estrutural que se figura na questão. Além disso, estudar-se-ão dados e relatórios do IPEA, da ONU e do Ministério do Desenvolvimento Social entre outros dados empíricos. Convém mencionar que o ponto de partida da pesquisa será aprofundar as definições aqui traçadas no intuito de construir o referencial teórico, complementando de forma adequada, suficiente e pertinente o plano de estudo. Para que isso se efetive, no entanto, esta pesquisa contará com o levantamento bibliográfico (livros, periódicos, dissertações, teses entre outros) atinente às questões.

Parte-se da análise da dimensão teórica realizada até o momento, passando pelos Estados – analisando seus elementos estruturantes e verificando que a Constituição Federal ainda continua sendo um contrato; pela cidadania – se é uma cidadania meritocrática ou não, ou somente representativa; pelos atores sociais e seu contexto de exclusão e de pobreza no país e as políticas públicas de concessão-outorgamento.

O ponto de partida da pesquisa será o aprofundamento bibliográfico para consolidar o referencial teórico, que descreve a atual situação dos pobres assistidos. Igualmente, será investigado se há uma modernidade organizada e uma cidadania de mérito, além de verificar se o acesso à renda, a partir dos programas de transferência de renda.

Também se pretende aprofundar estudos sobre a ideia de cidadania de mérito, assunto que não está bem definido nos estudos brasileiros. A cidadania nasce na convergência de direitos civil, políticos e sociais que se desdobram das

lutas sociais que se vinculam ao capital e ao trabalho. Não existe o conceito de cidadania de mérito, mas sim a definição de cidadania como status, o qual é sempre a representação de papéis e de sua legitimidade e hierarquia social.

Para complementar este estudo far-se-á uso de análise de documentos e de dados para identificar dados e fatos indicadores de eventos pertinentes ao assunto. Conforme Boni e Quaresma (2005, p. 1):

O ponto de partida de uma investigação científica deve basear-se em um levantamento de dados. Para esse levantamento é necessário, num primeiro momento, que se faça uma pesquisa bibliográfica. Num segundo momento, o pesquisador deve realizar uma observação dos fatos ou fenômenos para que ele obtenha maiores informações e num terceiro momento, o pesquisador deve fazer contatos com pessoas que possam fornecer dados ou sugerir possíveis fontes de informações úteis.

A pesquisa será contextualizada a partir da análise de períodos históricos (entre os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, lembrando que cada governo tem suas particularidades governamentais) em que o Estado brasileiro iniciou sua preocupação “institucional” com a questão de como são feitas as relações dos atores assistidos (ou seja, o ator que está inserido nos quadros estruturais da pobreza extrema). Igualmente foram momentos em que se passou a instituir políticas públicas voltadas aos atores sociais, criando os programas de transferência de renda.

Para operacionalizar essa questão, tentar-se-á analisar os seguintes critérios: identificar se existe uma concepção social difundida de cidadania de mérito; verificar se a assistência desqualifica o pobre; pesquisar se o acesso às políticas de transferência de renda possibilita aos beneficiários a redução das desigualdades sociais e se são (re)inseridos no contexto brasileiro atual.

Esta pesquisa constituir-se-á de um diálogo estrutural, de informações coletadas em documentos existentes, ou seja, de análise empírica documental com base de dados (de indicadores sociais como IPEA, IBGE e outros) tendo sua interpretação seguida pela análise de conteúdo, organização de categorias de análise e quadro de relações.

No primeiro capítulo, a título de teoria base, far-se-á uma análise sobre os conceitos de Estado contemporâneo, de democracia, de cidadania e as

interconexões entre esses elementos para a configuração do Estado contemporâneo. Também, neste capítulo, será analisada a cidadania, os seus conceitos e sua efetivação dentro da sociedade brasileira, verificando se nela existe uma cidadania de mérito (ou seja, o ator que foi inserido possui mérito para isso, enquanto o que não está inserido nos quadros sociais do capitalismo, não atingiu o objetivo por não possuir mérito, ou seja, capacidade, competência, merecimento).

No segundo capítulo, estudar-se-ão os atores sociais – cidadãos e atores governamentais – e a importância de suas ações para viabilizarem as mudanças referentes ao caráter estratégico da ação coletiva para os processos de expansão da esfera pública. Igualmente serão verificadas as políticas públicas de distribuição de renda como forma de erradicação das estratificações sociais no Estado brasileiro, momento deste estudo em que se apreciarão os conceitos e as principais políticas públicas desenvolvidas no Brasil até a atualidade.

No capítulo três, examinar-se-ão a pobreza e a desigualdade social no Brasil, efetivando seus conceitos e suas diferenças. E, em um último momento, será investigado como se deram as diferenças sociais, a partir da exclusão/desigualdade e da pobreza em nosso país.

E, por fim, no quarto capítulo, tratar-se-á dos programas de transferência de renda e sua principal função no contexto brasileiro atual, tentando averiguar se esses programas são assistência do Estado ou um direito garantido ao cidadão/ator. Será verificado como o pobre é visto pela nova classe média no país, ou seja, examinar-se-ão as desigualdades sociais e as condições de (re)inclusão de parte do povo brasileiro a partir de políticas públicas de transferência de renda. Para tanto, o trabalho propõe a discussão sobre a possibilidade da superação da pobreza estrutural por intermédio dessas medidas adotadas pelo governo federal e se há (re)inserção social dessas pessoas após a implementação desses benefícios.

1 ESTADO CONTEMPORÂNEO E A CIDADANIA

Primeiramente, cabe esclarecer a necessidade de se fazer uma divisão dos temas a serem tratados e dispostos no título do item, devido à complexidade que se faz presente em cada um deles. Assim, inicialmente se analisará o Estado contemporâneo e, também, o modelo de Estado no Brasil.

1.1 O Estado, os contratualistas e a razão dos contratos na sociedade moderna

A sociedade moderna desenvolve-se juntamente com o Estado contemporâneo. Assim, o Estado é a referência da comunidade e o poder se organiza a partir das normas vigentes. Para Dallari, “a denominação de Estado (do latim *status* = estar firme), significa situação permanente de convivência e ligada à sociedade política”. (DALLARI, 2010, p. 51).

Na visão de Bobbio, “o Estado é concebido como produto da razão, ou como sociedade racional, única na qual o homem poderá ter uma vida conforme a razão, isto é, conforme a sua natureza.” (1982, p. 19).

No que se refere à questão do poder, é importante a análise de Tocqueville que afirma:

Todo poder aumenta a ação das suas forças à medida que centraliza a sua direção; é essa uma lei geral da natureza, que o exame demonstra ao observador e que um instinto mais certo ainda sempre fez conhecer aos menores déspotas. (TOCQUEVILLE, 1987, p. 143).

Nessa seara, o Estado, por meio de seu centralismo burocrático, é, sem sombra de dúvida, também uma das potenciais formas de centralização do poder. Tendo em vista que o processo das democracias ainda está em estado de gestação, a concentração de domínio propicia o surgimento de autoritarismo até mesmo nos ditos Estados democráticos. Para Bobbio, portanto, o Estado seria:

Entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa). (BOBBIO, 1987, p. 73).

Para Norberto Bobbio et al (2000), uma definição de Estado contemporâneo se envolve em numerosos problemas principalmente pela dificuldade de se analisarem as múltiplas relações que se criam entre o Estado e o complexo social. Para ele:

Uma definição de Estado Contemporâneo envolve numerosos problemas, derivados principalmente da dificuldade de analisar exhaustivamente as múltiplas relações que se criaram entre o Estado e o complexo social e de captar, depois, os seus efeitos sobre a racionalidade interna do sistema político. Uma abordagem que se revela particularmente útil na investigação referente aos problemas subjacentes ao desenvolvimento do Estado Contemporâneo é a análise da difícil coexistência das formas do Estado de direito com os conteúdos do Estado social. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p. 401).

A mudança fundamental consistiu, a partir da segunda metade do século XIX, na gradual integração do Estado político com a sociedade civil, que acabou por alterar a forma jurídica do Estado, os processos de legitimação e a estrutura da administração. (BOBBIO, 2000, p.401). O Estado, portanto, é uma nação juridicamente organizada, dentro de regras criadas em sociedade e tem como elementos fundamentais o território, o povo, o governo e a soberania.

Importante se faz a análise de cada um desses elementos para melhor elucidar o conceito proposto:

a) território: superfície sobre a qual se estabelece o povo, de modo permanente, incidindo aí a soberania. Tendo-se como exemplos: solo, o espaço aéreo, mar territorial, plataformas continentais. No que se refere ao território brasileiro, sua expansão decorreu do desenvolvimento econômico da colônia e dos interesses político-estratégico da colonização.

Durante o século XVI, essa expansão avançou pouco, permanecendo restritas as áreas litorâneas do Sudeste e do Nordeste. No século XVII, com a adoção das atividades produtivas e da ação do Estado no combate à beligerância

dos nativos e à ameaça de invasores de outros países, foi impulsionado o movimento de avanço do litoral para o interior.

O Brasil é um dos maiores Estados do planeta, com área atual de 8.147.483,5Km², um território rico em recursos naturais e quase todo aproveitável, sem geleiras ou desertos. (MADERS; ARGERICH, 2006). Na ótica de Azambuja “é a base física, a porção do globo por ele ocupada, que serve de limite à jurisdição e lhe fornece recursos materiais.” (AZAMBUJA, 2001, p. 36).

Assim, a essência do Estado é ocupar um território, pois sem ele não existe desenvolvimento. Mas também o território precisa de um povo, que se descreverá a seguir.

b) o povo: um grupo social organizado que é constituído por cidadãos ligados por laços de tradição; crenças que, embora a tentativa de laicização com o Estado contemporâneo ainda perduram com grande força e poder, pois a Constituição Federal não adotou uma religião específica fazendo o multiculturalismo religioso ser preservado. Dessa forma, povo é a população do Estado considerada sob o ponto de vista jurídico.

Assim como o Estado tem território, tem que ter um povo que são seres humanos residentes dentro de um território. Para Darcy Ribeiro todas as pessoas são parte do povo, não importa se homem ou mulher. Para ele:

Todos nós, brasileiros, somos carne da carne daqueles negros e índios supliciados. Todos nós brasileiros somos, por igual, a mão possessa que os supliciou. A doçura mais terna e a crueldade mais atroz aqui se conjugaram para fazer de nós sentida e sofrida que somos e a gente insensível e brutal, que também somos. Como descendentes de escravos e de senhores de escravos seremos sempre servos da maldade destilada e instilada em nós, tanto pelo sentimento da dor intencionalmente produzida para doer mais, quanto pelo exercício da brutalidade sobre homens, sobre mulheres, sobre crianças convertidas em pasto de nossa fúria. A mais terrível de nossas heranças é esta de levar sempre conosco a cicatriz de torturador impressa na alma e pronta a explodir na brutalidade racista e classista (1995, p.120).

Na ótica de Azambuja, o povo é a população do Estado, para o autor:

Povo é a população do Estado, considerada sob o aspecto jurídico, é o grupo humano encarado na sua integração numa ordem estatal determinada, é o conjunto de indivíduos sujeitos às mesmas leis, são súditos, os cidadãos de um mesmo Estado. Neste sentido o elemento

humano do Estado é sempre o povo, ainda que formado por diversas raças, com interesses, ideais e aspirações diferentes. Nem sempre, porém, o elemento humano do Estado é uma nação (AZAMBUJA, 2001, p. 19).

Em linguagem coloquial, chama-se a população de um Estado de povo ou de nação, mas os dois conceitos são diferenciados. Nação, para Azambuja, é “um grupo de indivíduos que se sentem unidos pela origem comum, pelos interesses comuns e, principalmente, por ideais e aspirações comuns”; povo “é uma entidade jurídica, nação é uma entidade moral” (AZAMBUJA, 2001, p.19).

O povo brasileiro está ligado de forma indissociável ao Estado pelo vínculo da nacionalidade. Assim a característica principal dos brasileiros é formar um grupo étnico homogêneo ligado ao território brasileiro. Essas mesmas pessoas possuem cidadania, ou seja, o status pessoal, a condição de certos direitos e deveres dentro da esfera nacional; o Estado, portanto, tem que abarcar as esferas territorial e humana.

A seguir se analisará a soberania, ou seja, a força do Estado, fazendo haver a consolidação dos elementos acima explanados.

c) a soberania: poder de império, ou seja, a força que o Estado tem de se representar na comunidade internacional e dentro de sua própria esfera institucional. A soberania deve ser considerada como o poder que tem um Estado de se organizar juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões. É o elemento que prepondera na Constituição do Estado, sendo considerada mesmo como a institucionalização do poder, isto é, o momento decisivo na formação do Estado.

Portanto, soberania é a qualidade máxima de poder social que o Estado possui. Esse poder prevalece sobre as normas emanadas por grupos sociais intermediários, como a família, a escola, a igreja, etc. Assim, no âmbito interno, a soberania estatal se traduz na superioridade de suas diretrizes estatais na organização da vida em sociedade. Já, no âmbito externo, a soberania se traduz na igualdade de todos os Estados na comunidade internacional. Na visão de Azambuja, é “a forma política da sociedade, o Estado mais do que qualquer outra, é essencialmente ordem e hierarquia [...]” (AZAMBUJA, 2001, p. 49).

Verifica-se que a soberania se manifesta a partir das Constituições – sistemas de normas jurídicas – que, além de regerem a vida do povo, estabelecem a

configuração do território; igualmente, são capazes de estabelecer regras fundamentais para o comportamento do povo na sociedade.

Para consolidar a soberania, existe a necessidade de um governo, que se demonstrará a conceituação a seguir.

d) Governo: é a organização necessária para o exercício do poder, a força que conduz a coletividade para o cumprimento das normas que cria, estabelece e exige como condição de vida de um povo. É elemento formal do Estado e se caracteriza, fundamentalmente, pelo conceito de soberania. O governo dá ao Estado uma conotação jurídica.

No caso brasileiro, o elemento governo – visto aqui como Executivo – é o representante do povo, visto que se vive em uma democracia indireta, onde o povo participa elegendo seus representantes. Esse governo é que executa a tarefa de administração do país e pode, inclusive, intervir, de certa forma, em outros poderes como no Judiciário nomeando os ministros do STF (que é o guardião da Constituição Federal) e no Legislativo, elaborando medidas provisórias.¹

Não esquecendo que o governo também possui outros dois poderes (conforme art. 2 da CF/88), sendo o Executivo que faz as leis e o Judiciário que solve os conflitos advindos na sociedade.

Algumas das finalidades do Estado são: garantir a ordem interna, por intermédio do poder de polícia; assegurar a soberania na ordem internacional, a qual se realiza não só pelas forças armadas, mas também por meio da representação diplomática; ditar o direito, ou seja, criar o ordenamento jurídico que serve de base para o próprio Estado; Por fim, dentro da área jurídica, é ainda de se salientar o ministrar ou disciplinar a justiça. No que se refere aos fins sociais do Estado são: a assistência familiar, a educação, a saúde, a cultura, o amparo à infância e à velhice, e a organização da ordem econômica e social.

Importante se observar que hoje se entende que essas normas constitucionais são de eficácia plena, ou seja, plenamente exigíveis pelo cidadão

¹ Podem-se citar, portanto, (a) estrutura formal do sistema jurídico, garantia das liberdades da lei geral-abstrata por parte de juízes independentes; (b) estrutura material do sistema jurídico: liberdade de concorrência no mercado, reconhecida no comércio aos sujeitos da propriedade; (c) estrutura social do sistema jurídico: a questão social e as políticas reformistas de integração da classe trabalhadora e (d) estrutura política do sistema jurídico: separação e distribuição do poder. As mudanças ocorridas na estrutura material e na estrutura social do sistema jurídico foram origem das transformações a nível formal e político. (BOBBIO et al, 2000, p. 401).

brasileiro, mas isso em um sistema democrático de direitos. Também, se torna fundamental para o trabalho, a análise dos sistemas democráticos e liberais que seguem.

Dentro do Estado contemporâneo, dois sistemas se fazem presentes, principalmente nas sociedades ocidentais: o sistema liberal e o sistema democrático. Para que se possa entender como se efetiva a nossa sociedade e as sociedades mundiais, passa-se a uma análise desses dois sistemas.

O sistema liberal surgiu no século XVIII e se desenvolve até nossos dias. Partiu de pressupostos nascidos e forjados em uma sociedade que de longe se diferencia da atual. Apesar de seu aparecimento no século XVIII, esse ideário teve seu ápice no século XIX e diminuiu de importância na primeira metade do séc. XX. Suas ideias ressurgiram no fim do século XX, demonstrando a existência de crenças e de descrenças tanto sobre os parâmetros delineadores de tal sistema, quanto dos reais benefícios que ele pode prestar à humanidade.

O liberalismo possui suas raízes em tradições e pensamentos já desenvolvidos na Antiguidade clássica, que se afirmaram no final dos séculos XVII e XVIII em duas correntes principais: a construtivista continental e a evolucionista da Grã-Bretanha. (HAYEK, 1994, p. 15). A construtivista,

originou-se da nova filosofia do racionalismo, desenvolvida sobretudo por René Descartes (mas também por Thomas Hobbes na Inglaterra) e que atingiu sua maior importância no século XVIII através dos filósofos do iluminismo francês. Voltaire e J.J. Rousseau foram os dois mais influentes representantes desta corrente intelectual que culminou na Revolução Francesa [...] (HAYEK, 1994, p.15).

Em contrapartida, a corrente evolucionista desenvolveu-se na Inglaterra. Assim, essas correntes intelectuais abrangem conteúdos importantes para o desenvolvimento, mais tarde, do Iluminismo. Na óptica de Hayek:

Essas duas correntes intelectuais, que abrangem os mais importantes conteúdos daquilo que mais tarde, no século XIX, se chamou de liberalismo concordavam em alguns pontos importantes como a exigência da liberdade de pensamento, liberdade de expressão e liberdade de imprensa [...] (HAYEK, 1994, p.16).

Sendo o liberalismo uma doutrina política, é natural que surjam controvérsias sobre seus reais objetivos. Alguns afirmam que o liberalismo utiliza os ensinamentos da ciência econômica e procura enunciar quais os meios a serem adotados para que a humanidade possa elevar o seu padrão de vida. Outros, no entanto, veem-no apenas como possibilidade de crescimento de uma pequena camada da população, aqueles que, sendo mais fortes, conseguem dominar os mais fracos. (STEWART JR, 1990, p. 13).

No que tange ao Estado, o liberalismo atribui a ele as funções de proteger a propriedade, a liberdade e a paz, o que revela um Estado mínimo e fraco perante qualquer direcionamento, seja político, seja econômico. No dizer de Bonavides:

Com a construção do Estado jurídico, cuidavam os pensadores do direito natural, principalmente os de sua variante racionalista, haver encontrado formulação teórica capaz de salvar, em parte, a liberdade ilimitada que o homem desfrutava na sociedade pré-estatal ou dar a essa liberdade função preponderante, fazendo do Estado o acanhado servo do indivíduo (BONAVIDADES, 1972, p. 02).

A burguesia, revoltada contra o absolutismo, utilizou essas ideias para a destruição do já decadente Estado Medieval e firmar-se no poder. A posição liberal tem sua razão de ser, para a época em que o sistema foi pensado, tendo em vista que a burguesia tinha pretensões de se libertar do absolutismo. A ideia de liberdade plena estava presente com entusiasmo no discurso que ainda manifestava a igualdade de todos os homens.² Assim, o liberalismo efetuou mudanças significativas no sistema social da época, entre outras:

O status foi substituído pelo contrato como alicerce jurídico da sociedade. A uniformidade de crença religiosa deu lugar a uma diversidade de credos em que até o ceticismo encontrou um direito à expressão. O vago império medieval do *jus divino* e do *jus naturale* cedeu ao poder irresistível e

²Bonavides, abordando as atitudes da burguesia na constituição do novo Estado, escreve que: “A burguesia, classe dominada a princípio e, em seguida, classe dominante, formulou os princípios filosóficos de sua revolta social. E, tanto antes como depois, nada mais fez do que generalizá-los doutrinariamente como ideais comuns a todos os componentes do corpo social. Mas no momento em que se apodera do controle político da sociedade, a burguesia já se não interessa em manter na prática a universalidade daqueles princípios, como apanágio de todos os homens. Só de maneira formal os sustenta, uma vez que no plano de aplicação política eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe.” (BONAVIDES, 1972, p. 05).

concreto da soberania nacional. O controle da política por uma aristocracia cuja autoridade assentava na propriedade da terra passou a ser compartilhado com homens cuja influência derivava unicamente da propriedade de bens móveis. (grifo do autor). (LASKI, 1973, p.9).

As ideias de Hobbes, Rousseau e Locke auxiliam no entendimento das posições referentes ao Estado, uma vez que propuseram o contratualismo como maneira de criação e manutenção do Estado.

Na ótica de Hobbes, tem-se o estado de natureza como um primeiro momento do homem, quando ele se apresenta como um ser antissocial, individualista e egoísta. A partir dessas características, o momento imaginado seria da guerra geral do homem contra o homem, vigorando o império da lei do mais forte. Momento peculiar em que a teoria evolucionista de Darwin seria aplicada para o desenvolvimento e a vitória do mais forte em uma competição sem fim. Nas palavras de Hobbes: “Os homens não tiram prazer algum da companhia uns dos outros (e sim pelo contrário, um enorme desprazer), quando não existe um poder capaz de manter todos em respeito”. (HOBBS, 1988, p. 75).

A maneira encontrada para solucionar esse estado de confusão generalizada, de discórdia e de desrespeito ao outro e à vida seria o contrato. É essa combinação que faz o homem abrir mão de sua liberdade, do seu direito de natureza, entendido como a

liberdade que cada homem possui de usar seu próprio poder, da maneira que quiser para a preservação de sua própria natureza, ou seja, de sua vida; e conseqüentemente de fazer tudo àquilo que seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios adequados a esse fim. (HOBBS, 1988, p. 78).

Acerca do estado de natureza, manifesta Locke que, nesse estado, o homem encontra-se em “perfeita liberdade para ordenar-lhe as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharem conveniente, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem”. (LOCKE, 1983, p.35). Dessa forma, esse estado de natureza, apresentado por Locke, sugere, também, um estado de igualdade:

[...] no qual é recíproco qualquer poder de jurisdição, ninguém tendo mais do que qualquer outro; nada havendo de mais evidente que criaturas da mesma espécie e da mesma ordem, nascidas promiscuamente a todas as mesmas vantagens da natureza ao uso das mesmas faculdades, terão também de ser iguais umas às outras sem subordinação ou sujeição; a menos que o senhor de todas elas, mediante qualquer declaração manifesta de sua vontade, colocasse uma acima outra, conferindo-lhe, por indicação evidentemente clara, direito indubitável ao domínio e à soberania (LOCKE, 1983, p. 35).

Em um ambiente de liberdade e de igualdade, as relações entre os homens irão desenvolver-se da seguinte forma, como explicita Locke por meio de palavras de ideologia cristã ditas por Richard Hooker no final do século XV:

O mesmo incentivo natural levou os homens ao conhecimento de que não lhes incube menos amar ao próximo do que a si mesmo; por verem que tudo quanto é igual deve ter necessariamente a mesma medida; se só posso desejar receber o bem, mesmo tanto das mãos de qualquer um quanto qualquer pessoa possa desejar de todo coração, como poderia eu esperar ver qualquer parte do meu interesse satisfeita, a menos que tenha eu próprio o cuidado de satisfazer desejo igual de outrem, que sem dúvida nele existe, eis que é também de natureza idêntica à que tenho? Oferecer-lhe algo que lhe repugne ao desejo deve necessariamente afligi-lo em todos os sentidos tanto quanto a mim; de sorte que se pratico o mal devo esperar o sofrimento, não havendo motivo algum para que terceiros revelem por mim maior amor do que eu mesmo lhe testemunhe; portanto, o meu desejo de ser amado pelos meus iguais em natureza tanto quanto seja possível impõe-lhe o meu dever natural de mostrar para com eles afeição igual; dessa relação de igualdade entre nós mesmos e terceiros que são como nós, nenhum homem ignora as várias regras e princípios estabelecidos pela razão natural para a direção à vida (LOCKE, 1983, p. 35).

Sendo assim, o homem, em um estado de natureza, regraria por si mesmo suas relações, punindo aqueles que agissem contra ele ou protegendo qualquer outro que desejasse proteger. Analisando-se superficialmente essas ideias, pode-se pensar que essa forma de autotutela seria a melhor maneira de se viver. Em uma análise mais profunda, com a inserção desse estado em um grupo real de indivíduos, o resultado é desastroso, pois sem regramento e com a força descontrolada predominando por intermédio do mais forte desaparece a igualdade e instaura-se a barbárie.

Dessa maneira, a liberdade e a igualdade presentes no estado de natureza, proposta por Locke, são instáveis. A partir do momento em que o indivíduo não consegue garantir sua sobrevivência por si só, obriga-se a negociar com outros para

obtê-la de alguma forma, prover seu sustento e mesmo sua proteção, ou seja, sucumbirá ao poder do mais forte.

Em contrapartida, Rousseau³ possui uma perspectiva diferente em relação aos aspectos de igualdade e de liberdade no estado de natureza. O autor traz a incerteza que algum momento tenha o homem vivido em um perfeito estado de natureza, pois se torna difícil provar que tal ordem absolutamente natural tenha existido.

Esse filósofo pressupõe que sempre tenha existido alguma espécie de pacto⁴ entre os homens; todavia, pode-se falar em uma desigualdade natural, podendo ser classificada de duas maneiras:

A primeira é chamada de “natural ou física, por ser estabelecida pela natureza e que consiste na diferença das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito e da alma; a outra que se pode chamar de desigualdade moral ou política, porque depende de uma espécie de convenção que é estabelecida ou pelo menos, autorizada pelo consentimento dos homens. Esta consiste em vários privilégios de que gozam um em prejuízo de outros, como o serem mais ricos, mais poderosos e homenageados do que estes, ou ainda por fazerem-se obedecer por eles” (ROUSSEAU, 1983, p.236).

Compreende-se que Rousseau, mesmo não aceitando a ideia de um homem natural bruto e selvagem, aceita as características expostas a partir do estado natural que Locke confere anteriormente. Dessa maneira, a liberdade de auto-

³ “Quando digo que o objeto das leis é sempre geral, entendo que a lei considera os vassallos em corpo e as ações como sendo abstratas, jamais um homem como indivíduo, nem uma ação particular. Destarte, pode a lei estatuir perfeitamente que haverá privilégios, mas não pode ofertá-los nominalmente a ninguém; pode a lei instituir diversas classes de cidadãos, assinalar inclusive as qualidades que darão direito a essas classes; mas não pode nomear este ou aquele para ser nelas admitido; pode estabelecer um governo real e uma sucessão hereditária, mas não pode eleger um rei nem nomear uma família real: numa palavra, toda função que se relacione com um objeto individual não pertence de nenhum modo ao poder legislativo. [...] Eu chamo, pois, república todo Estado regido por leis [...]” (ROUSSEAU, 2001, p.45).

⁴ Se, pois, no momento do pacto social, houver opositores, sua oposição não invalidará o pacto, mas os excluirá do mesmo; serão os estrangeiros entre os cidadãos. Quando o Estado é constituído, a residência prova o consentimento; habitar o território é submeter-se à soberania. Fora desse contrato primitivo, a voz da maioria obriga sempre os demais; é uma continuação do próprio contrato. Pergunta-se, contudo, como pode um homem ser livre e, a um tempo, forçado a conformar-se com vontades que não são a sua. De que maneira podem os opositores ser livres e, simultaneamente, submetidos a leis que não foram por eles consentidas? De minha parte respondo que a questão está mal colocada. O cidadão consente todas as leis, mesmo as que são aprovadas sem o seu consentimento, inclusive as pelas quais o punem quando ele ousa infringi-las. A vontade constante de todos os membros do Estado constitui a vontade geral; devido a ela é que se tornam eles cidadãos e livres (ROUSSEAU, 2001, p.95-96).

organização sem qualquer sistema limitador de conduta desencadeará em desigualdade. Como se pode notar “as teorias políticas afloraram tendo como objeto axial o comportamento humano, afirmando serem os interesses individuais e egoístas os motivadores do agir humano” (HOLANDA, 1998, p. 18-19).

O outro sistema que demonstra importância de análise, como foi dito anteriormente, é o sistema democrático. No que se refere ao sistema democrático, segundo Bobbio, “a democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas na verdade está à beira do túmulo” (1986, p. 09).

A democracia deve ser dinâmica, representativa e com a participação do povo no espaço local que compõe o Estado para que se efetive a cidadania, mas, na atualidade, é estática, atrelada a interesses econômicos, políticos e capitalistas, cuja participação popular é uma falácia social.

Verifica-se que as transformações da democracia⁵ fundaram-se em promessas não cumpridas, havendo um contraste enorme entre a democracia ideal e a real. Esse fator faz sua viabilidade tornar-se utopia, pois o poder invisível corrompe a democracia e os interesses de certos grupos fazem o Estado, por meio de sua Constituição, não propicia ao cidadão seus efetivos direitos básicos e sociais. Bobbio (1986, p.12) salienta que:

[...] a definição mínima de democracia, segundo a qual por regime democrático entende-se primeiramente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada à participação mais ampla possível dos interessados.

Hoje a democracia dá-se por meio dos partidos políticos que possuem o monopólio das candidaturas, previsto na Constituição dos Estados. O povo acaba exercendo a democracia a partir do direito ao voto que, na atualidade, é garantido a todos sem discriminações de raça, cor e classe social, tendo algumas restrições constitucionais, garantidas nos artigos 5º e 14.

Assim, as palavras de Bobbio (1986) traduzem hoje a democracia, salientando que é importante fazer a democracia descer do Céu para os princípios

⁵Para Bobbio “a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra base da qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo - as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar decisões”. (1986, p. 19).

da Terra, pois esse será o único modo para que haja a sua efetiva concretização. Dessa forma, a democracia deve ser algo tangível para os cidadãos, algo que possa ser percebida e não somente um contrato.

Dentro da ideia contratualista, o Estado, portanto, compõe-se de um povo que, por meio de um contrato social, vive e labuta para o crescimento individual e social. Nesse diapasão, dentro do Estado contemporâneo, um fator que revolucionou o modo de vida e o próprio entendimento de sociedade foi a Revolução Industrial que desorganizou as bases sobre as quais a sociedade pensava a razão do trabalho para inserir no trabalho outra lógica: a divisão do trabalho social.

Para Tönnies “a sociedade é o que é público, é o mundo”. Continua entendendo que “a sociedade humana é compreendida como uma pura justaposição de indivíduos independentes uns dos outros”. (TÖNNIES, 1973, p. 97). O autor afirma, ainda, que:

A vontade comum em cada troca, em que essa medida é considerada como um ato social chama-se contrato. Ele é resultante de duas vontades divergentes que, num ponto, se cruzam. Ele dura até o término da troca, pede e exige os dois atos que constituem essa troca, mas cada um desses atos pode decompor-se numa série de atos parciais. Como ele se relaciona sempre a atos possíveis, esvazia-se de seu conteúdo e cessa assim que esses atos se esgotem ou se tornam impossíveis: o primeiro caso representa o término, o segundo a ruptura do contrato (TÖNNIES, 1973, p. 109).

No mesmo sentido, Tönnies diz que a vontade particular que entra no contrato se relaciona ou à ação real e presente ou a uma ação futura. Segundo o autor:

A vontade particular que entra no contrato se relaciona ou à sua ação presente e real – como na doação de mercadoria ou de dinheiro – ou à ação futura ou possível, mesmo que se trate de um excedente que é pensado, em sua totalidade, como presente, conseqüentemente entendo algo como da doação ou do resto de mercadoria ou de dinheiro, ou que essa ação, com seu início, seja projetada para um momento distante (o prazo); de modo que, seja para a parte, seja para o todo, a pura vontade deva ser aceita. A pura vontade pode também ser evidente de outras maneiras, porém somente será quando for expressa em palavra. Dá-se então a palavra no lugar da coisa. (TÖNNIES, 1973, pp. 109-110).

O novo sentido de trabalho advindo com a Revolução Industrial criou novas instituições sociais que estabeleceram o sentido do Estado contemporâneo. Na ótica de Durkheim, as instituições sociais são um mecanismo de proteção para a sociedade. Para o autor, a divisão do trabalho na sociedade é uma forma de coesão ou de solidariedade social. A diferenciação não atinge o nível de contrato, pois a sociedade está em constante processo de agregação. Na visão de Durkheim,

O fato social é reconhecível pelo poder de coerção externa que exerce ou é suscetível de exercer sobre os indivíduos; e a presença deste poder é reconhecível, por sua vez, seja pela existência de alguma sanção determinada, seja pela resistência que o fato opõe a qualquer empreendimento individual que tenda a violentá-lo (DURKHEIM, 1995, p. 08).

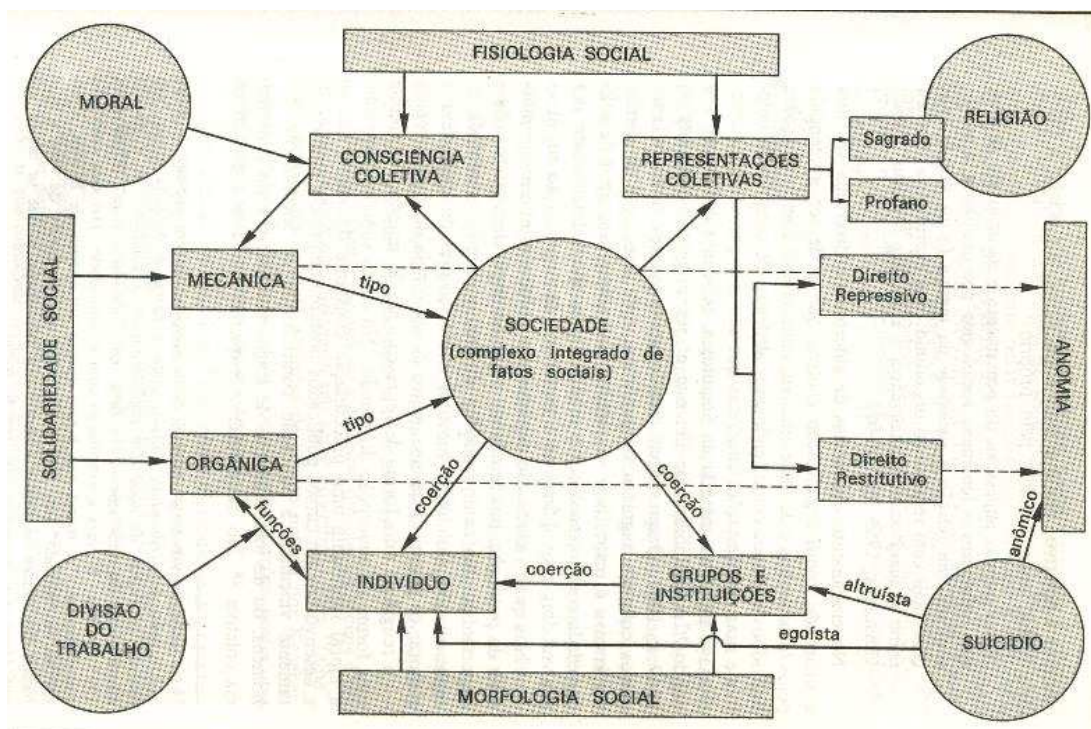
Sendo assim, a instituição social é um mecanismo de proteção à sociedade, ou seja, um conjunto de regras, e mesmo de procedimentos, que são padronizados socialmente, reconhecidos, sancionados e aceitos pela sociedade. Sua importância estratégica se dá por manter a organização do grupo social e satisfazer as necessidades dos participantes da relação. Dessa forma, as instituições – família, escola, governo, polícia, etc. – fazem o papel de evitar mudanças para manter a ordem. (DURKHEIM, 1995). Esse autor entende o valor das instituições e sua importância à defesa da ordem. Para ele, uma sociedade sem regras claras, sem limites, sem valores pode levar às anomalias. Dessa forma, Durkheim classificou a sociedade em duas formas diferentes com base na solidariedade: a solidariedade mecânica e a orgânica.

Nas sociedades primitivas, ou mecânicas, apresentam-se determinadas características, como ligar diretamente o indivíduo à sociedade sem intermediário algum. A sociedade acaba sendo um conjunto mais ou menos organizado de crenças e de sentimentos comuns a todos os membros do grupo: surge o tipo coletivo. A consciência individual é uma simples dependência do tipo coletivo, ou seja, o indivíduo não se pertence, os direitos pessoais não se distinguem dos reais. O sujeito só pode ser forte na medida em que as ideias e as tendências comuns a todos os membros da sociedade ultrapassam as que pertencem pessoalmente a cada um deles.

A sociedade orgânica, ou também denominada de evoluída, é um sistema de funções diferentes e especiais que unem relações definidas e caracteriza-se pela divisão do trabalho. Supõe-se que os indivíduos difiram entre si, mas essas dessemelhanças só são possíveis se cada um tiver uma esfera própria de ação e, por conseguinte, uma personalidade. Além disso, o indivíduo depende da sociedade porque carece das partes que a compõem, ou seja, cada um necessita tanto mais da sociedade quanto mais dividido é o trabalho. A unidade do organismo, portanto, é tanto maior quanto mais marcada é a individuação das partes.

Fernandes apresenta um esquema para sintetizar a teoria sociológica durkheimiana⁶:

⁶ A figura constitui uma leitura dessa teoria e não uma criação original propriamente dita do chefe da Escola Sociológica Francesa. No cruzamento das linhas de sincronia e diacronia, situa-se a sociedade como organização central, que pode ser apreendida pelos fatos sociais e de onde emanam tanto efeitos coercitivos sobre indivíduos e grupos como fenômenos abstratos de consciência coletiva e suas manifestações concretas que são as representações coletivas a própria matéria da Sociologia, tal como declara no seu estudo "La prohibition de l'inceste et ses origines" (DURKHEIM, 1969: p. 100). Daqui surgem manifestações polares, como os fenômenos culturais sagrados ou profanos, e os dois tipos de direito (repressivo e restitutivo) vinculados diretamente aos tipos de solidariedade social (mecânica e orgânica), as quais determinam por sua vez dois tipos diferentes e evolutivos de organização social. Nos quatro cantos do esquema são colocados núcleos primordiais da produção durkheimiana, a que correspondem quatro obras importantes. No canto superior direito, a religião, vinculada às representações coletivas, constitui a via a partir da qual veio a elaborar os primeiros delineamentos da sociologia do conhecimento; a religião é uma forma de representação do mundo, ou mesmo uma forma de concepção do mundo. No canto superior esquerdo, a moral representa uma preocupação constante do autor, que só a desenvolveu em cursos publicados postumamente; ela está estreitamente vinculada à educação como forma de socialização dos homens, ou de internalização de traços constitutivos da consciência coletiva. No canto inferior esquerdo, situou-se a divisão do trabalho, perspectiva básica – quase morfológica – e estreitamente vinculada aos tipos de solidariedade social, os quais são simbolizados no esquema pelas funções, que refletem a influência organicista revelada especialmente nesta parte, que é a primeira da obra de Durkheim. No canto inferior direito, situou-se o suicídio, cuja monografia propiciou a elaboração de uma outra tipologia: a que permite mostrar o comportamento individualista, o grupal e o que reflete a frouxidão das normas sociais que conduzem à anomia (FERNANDES. Disponível em: <<http://www.culturabrasil.pro.br/durkheim.htm>>. Acesso em: 17 jul. 2012).



Podem-se resumir as ideias de Durkheim da seguinte maneira:

	Solidariedade Mecânica	Solidariedade Orgânica
Laço de solidariedade	Consciência Coletiva	Divisão social do trabalho
Organização social	Sociedade Fragmentada	Sociedade coesa

Fonte: Universidade Federal de Uberlândia, MG.

Continuando análise proposta acerca do Estado, no Estado contemporâneo, outro elemento estruturador da nova sociedade foi o capitalismo que, como sistema econômico, tem-se globalizado, principalmente no final do século XX. Para Bobbio *et al*, no final do século XIX e no início do século XX, ocorreram grandes transformações na estrutura do Estado de direito, havendo sido radicalmente alterada a forma da livre concorrência de mercado por meio do capitalismo (2000, p. 401). Carnoy salienta que o desenvolvimento do capitalismo e o Estado sempre estiveram ligados de forma íntima:

Evidentemente, o desenvolvimento capitalista e o Estado sempre estiveram intimamente ligados. No século XIX, porém, o papel do Estado nas sociedades capitalistas, embora significativo, em geral relativamente limitado. Isso era, em parte, uma reação ao poderoso Estado mercantilista que antecedeu a revolução industrial, mas era também resultado do grande dinamismo do capitalismo privado. Até os anos 30, a força propulsora das sociedades capitalistas residia na produção da empresa privada. O setor de produção privada, e não o Estado, era a fonte dessa energia e o setor privado da economia era o centro da mudança social. Assim, Ricardo, Marx, Weber, Durkheim e Marshall puderam discutir o Estado como elemento importante, porém, certamente, não como elemento central, em suas análises sociais (CARNOY, 1994, pp. 09-10).

Assim, esse elemento o qual deve ser destacado, quando se fala em Estado contemporâneo, e que também possui influência no Estado brasileiro é, conforme Quintaneiro, o capitalismo, que inicia a sua expansão pelos países que incorporam o Ocidente. Nesse sentido:

O desenvolvimento do modo de produção capitalista tomou rumos imprevisíveis para um analista situado, como Marx, em meados do século XIX. Sua organização econômica e política ancorou-se cada vez mais firmemente em níveis internacionais e, no interior de cada sociedade, esses processos adquiriram feições muito singulares, referidas à diversidade de elementos que conformaram suas experiências históricas (QUINTANEIRO, 1995, pp. 79-80).

A sociedade contemporânea, principalmente a brasileira, voltada para a globalização, desenvolve-se pelo sistema capitalista que massifica a produção e acaba sendo excludente para uma grande parcela da população. Esse modelo desenha-se por intermédio da divisão e da dominação de classes, de tal forma que os excluídos são cada vez mais preteridos e os incluídos cada vez mais beneficiados.

O capitalismo possui a lógica do mercado, fazendo com haver sua infusão no sistema jurídico vigente, criando assim o binômio, capitalismo/ e direito/capitalismo, em que a legislação feita acaba seguindo a ordem capitalista.

Assim, o que se encontra em crise é a forma de Estado, que exerce o monopólio político e da comunicação, subestimando os protagonismos de alguns atores sociais, como os trabalhadores e a sociedade civil. A superação da ordem atual se insere na necessidade da construção de uma nova conjuntura social que consiga vencer certos desafios da contemporaneidade. Para que se supere a ordem

atual, é necessária a construção de uma nova conjuntura social que consiga vencer certos desafios da contemporaneidade. À concretização desse novo panorama precisa-se de vontade, ação e iniciativa política capazes de impulsionar a erradicação da pobreza, da marginalização, da vulnerabilidade social, além de buscar uma lógica do capital mais igualitária.

Importante frisar que, diante dessa dificuldade de buscar o novo, deve-se passar por uma reflexão crítica sobre os processos evolucionistas sociais que marcaram nosso contexto histórico. Não se trata de abordar somente os conceitos que fizeram chegar a essa crise de paradigmas, mas é importante revê-los e modificá-los para que se possa propiciar menor desigualdade social às gerações vindouras. Assim, as políticas públicas podem ser o caminho para reduzir as desigualdades sociais e (re)inserir os cidadãos no cenário brasileiro, visto que o país passa por dificuldades sociais tangíveis. Dessa forma, se o Estado quer se tornar um país desenvolvido, as estruturas paradigmáticas dominantes devem ser revistas e reformuladas.

Assim, faz-se necessário repensar os paradigmas sociais dominantes. Herdadas as tipologias políticas, econômicas e sociais é preciso repensá-las, reavaliá-las e principalmente mudá-las. Tem-se que reavaliar o eixo do poder capitalista dominante, pois quando não se sabe administrá-lo, ele se torna destrutivo e dilapidador de verdades, de sociedades, de conceitos, de ideologias, de ideias, de pareceres e mesmo de paradigmas.

Dentro da configuração exposta até o presente momento, o que se pretende é analisar os atores sociais (cidadãos e atores governamentais) a partir das políticas públicas de transferência de renda e entender como irão reconfigurar o Estado contemporâneo. Em outras palavras, como serão inseridos os cidadãos dentro do contexto social vigente para que haja a elevação de um país “em desenvolvimento” para um país “desenvolvido”. Nessa linha, Castel afirma que o Estado enfraqueceu. Para ele:

Há na verdade o enfraquecimento do Estado, entendido como um Estado nacional-social, isto é, um Estado capaz de garantir um conjunto de proteções no quadro geográfico e simbólico da nação, porque ele mantém o controle sobre os principais parâmetros econômicos. (CASTEL, 2005, pp. 42-43). [...] Com o enfraquecimento do Estado nacional-social, indivíduos e grupos que sofrem as mudanças socioeconômicas que intervieram desde meados dos anos 1970, sem ter a capacidade. Daí a insegurização em face

do futuro e uma confusão que também podem alimentar a insegurança civil, sobretudo em territórios como as periferias onde se cristalizam os principais fatores de dissociação social (CASTEL, 2005, p. 59).

Essa grande massa de pessoas desempregadas gera a precarização das relações de trabalho, pois faz o operário, para garantir um emprego, ser cada vez mais competitivo, pensando somente em si, o que Castel denomina de *concorrência entre iguais* (2005, p. 45), enfraquecendo-o.

Os países se desenvolvem em uma cultura de dominação e de alienação política, econômica e mesmo cultural. Essas características são percebidas em todas as relações que envolvem um ser humano, sejam elas laços familiares, profissionais, educacionais, religiosas, culturais, políticos e mesmo jurídicos, sendo que alguns são moldados por formas e caminhos muitas vezes não corretos. As políticas públicas, por isso, podem ser uma das formas de redistribuição de riquezas, podendo ser um ponto positivo para a tentativa de minimização das desigualdades sociais existentes dentro do contexto nacional.

Por fim, verifica-se que a redução da desigualdade para a melhoria das condições de vida da população brasileira poderá acontecer a partir da redistribuição de riquezas. Esse remanejamento de verbas, por meio das políticas públicas, na atual matriz do sistema capitalista, acaba por ser uma quimera.

No próximo item se verificará o histórico do Estado Contemporâneo Brasileiro.

1.2 O Estado contemporâneo brasileiro

O Brasil começou sua forma de Estado como simples ou unitário, após passou a um Estado composto ou federal. Nesse processo de desenvolvimento, o Estado brasileiro saiu da Monarquia à República, da aristocracia à democracia.

Assim República é a forma de governo em que o governante exerce suas funções temporariamente, sendo substituído por outro quando findo o seu mandato. No caso brasileiro, classifica-se como presidencialista, quando em uma só pessoa se confundem as figuras de chefe do estado e de governo, praticando todos os atos representativos do Estado e todas as atribuições de natureza administrativa e política.

Além disso, o Brasil é uma democracia, ou seja, governo de todos. São princípios básicos da democracia a subordinação do Estado às leis que ele próprio edita e a divisão dos poderes (poder Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, previstos no sistema constitucional). Igualmente estão presentes a temporariedade das funções de governo, igual oportunidade para todos, a prevalência da vontade da maioria sem que se despreze a manifestação da minoria e filosofia de vida própria.

A democracia brasileira é indireta, ou seja, o sistema representativo previsto no art. 1 da Constituição Federal de 1988, indica que, diante da impossibilidade do povo participar diretamente do governo, elegem-se representantes populares que deliberam e exercem o governo em nome do eleitorado. Segundo Tercio Ferraz Junior:

A democracia indireta, também chamada representativa, é aquela em que o povo, não podendo dirigir diretamente os negócios do Estado, em face da extensão territorial, densidade demográfica e complexidade dos problemas sociais, outorga funções de governo a seus representantes, que elege periodicamente (FERRAZ, 1986, p.21).

Portanto, a tendência democrática é o desenvolvimento da representatividade e da cidadania como ideal. Na configuração contemporânea do Estado, a norma que está no comando da juridicidade é a Constituição. Segundo José Afonso da Silva (2003, p. 39):

A Constituição é algo que tem como forma, um complexo de normas (escritas ou costumeiras); como conteúdo, a conduta humana motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas, religiosas, etc.); como causa criadora e recriadora, o poder que emana do povo.

Dessa forma, quando se faz a análise de todas as Constituições brasileiras, que são em número de sete, pode-se afirmar que vieram de movimentos sociais e políticos, mas nem sempre de processos democráticos.

A primeira Constituição do Brasil, em 1824, outorgada por D. Pedro I, conhecida como Constituição da Mandioca, teve por antecedente a Declaração de Independência do país, em 07 de setembro de 1822. Também denominada de Carta

Outorgada, caracterizou-se pela aristocracia que se pauta em um governo monárquico (LENZA, 2010; SILVA, 2003).

A segunda foi em 1891, com a proclamação da República, a primeira constituição republicana, que usou como modelo a Carta Magna norte-americana, adotando como forma de governo a República. Fato importante a ser ressaltado é a separação do Estado da Igreja (LENZA, 2010; SILVA, 2003).

Na primeira metade da década de 1930, com a Revolução Constitucionalista de 1932, quando houve a deposição do Presidente Washington Luís e a ascensão ao poder de Getúlio Vargas, foi promulgada a Constituição de 1934. Essa Carta Magna foi influenciada pela Constituição alemã de Weimar e instituiu em nosso ordenamento jurídico normas programáticas pertinentes aos direitos sociais (LENZA, 2010; SILVA, 2003).

Em 1937, sob o argumento de que o comunismo e o fascismo, em amplo desenvolvimento no mundo, colocavam em risco as instituições nacionais, era urgente que se tomassem medidas para o fortalecimento do Poder Central. Mesmo em detrimento do pacto federativo, Getúlio Vargas implantou no país uma nova ordem jurídica, denominada de Estado Novo. Vargas concentrou funções executivas e legislativas, eliminou a autonomia dos Estados-membros, destituiu os governadores e nomeou interventores, além de instituir serviços de informações que lhe garantiram o controle da imprensa, do povo e do Poder Judiciário. A Constituição Federal de 1937 foi chamada de “Polaca”, denominação advinda da Constituição Polonesa que concentrava poderes nas mãos do Presidente da República (LENZA, 2010; SILVA, 2003).

No ano de 1946, influenciado pela queda dos regimes centralizadores na Europa ao final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil também passou por um processo de redemocratização, iniciado pelo próprio Getúlio Vargas, que foi destituído por quem temia sua intenção de permanecer no poder. Com isso se instalou uma nova Assembleia Constituinte e foi eleito o Presidente Marechal Dutra. Foi promulgada a Constituição Federal de 1946 e, na sequência, Getúlio Vargas foi eleito sucessor de Dutra, mas suicidou-se em 1954. A partir de então, Café Filho assumiu a presidência. Logo após, Juscelino Kubitschek, no ano de 1955, foi eleito, propiciando ao país um período de forte crescimento econômico e de endividamento, momento em que houve a construção de Brasília. Em 1960, foi eleito

Jânio Quadros, que renunciou em 1961 e foi sucedido pelo vice-presidente João Goulart, conhecido como Jango (LENZA, 2010; SILVA, 2003).

No ano de 1964, o movimento militar depôs Jango e assumiu o poder. Apesar de, inicialmente, manter a ordem constitucional vigente, passou a editar atos institucionais e atos complementares que culminaram na Constituição de 1967. Na verdade, os atos institucionais são exemplos do método de outorga na positivação das Constituições. São verdadeiras Constituições outorgadas, ou seja, impostas (LENZA, 2010; SILVA, 2003).

Em 1969, em meio a uma crise política, foi editada a Emenda Constitucional nº 01, a qual trouxe alterações na ordem jurídica vigente, fato que muitos sustentam tratar-se de uma nova Constituição outorgada. Outros interpretam que formalmente aquelas alterações caracterizaram tão somente uma emenda à Constituição, posição adotada pelo Constituinte de 1988 (LENZA, 2010; SILVA, 2003).

Com a abertura política, a eleição direta dos governadores dos Estados em 1982, a campanha das “Diretas Já” mobilizando os brasileiros e a eleição indireta de Tancredo Neves para presidência, foi encaminhado para o Congresso Nacional (Presidente José Sarney), a proposta que deu origem a EC nº 26 de 1985. A partir dessa emenda, deu-se a convocação da Assembleia Nacional Constituinte que, eleita em 1986, promulgou a Constituição Federal de 1988, denominada Constituição Cidadã, por ter ampliado os direitos e as garantias individuais e coletivas (LENZA, 2010; SILVA, 2003).

Dessa maneira, no Brasil, a construção da democracia representativa ganhou força após o final da época da ditadura militar em meados de 1985. Seguindo mais um ponto sobre os aspectos do Estado brasileiro contemporâneo pode-se afirmar com Carlos A. Longo que o Brasil passou por inúmeras reformas na década de 1990, salientando que:

No Brasil, a década de 90 deverá caracterizar-se por significativas reformas institucionais. A Constituição de 1988 é apenas o começo de um período de reação e adaptação; contesta o regime político e economicamente centralizado pós-64, e cria mecanismos legais para enfrentar a crise de estagnação com inflação dos anos 80. A nova lei magna trata de remediar essas dificuldades via desconcentração de rendas tributárias e ênfase na normatização das questões orçamentárias. Contudo, a despeito das boas intenções, os resultados alcançados pela Constituição são muito pobres. Grande parte dos direitos e obrigações nela estabelecidos terão de ser

revistos para viabilizar as finanças públicas; especialmente as do governo federal. (LONGO, 1990, p. 13).

Assim, o Estado brasileiro passou por inúmeros problemas sociais e econômicos quando se sublimou um processo de “acumulação financeira artificial” (LONGO, 1990, p.14). O capitalismo surgiu na sociedade, misturando-se com a democracia.

Se o Estado precisa de todos os seus elementos, do território, onde se estabelece; do povo, para que seja governado; da soberania, ou seja, do poder de império e o governo, que é eleito para representar o povo e lhe garantir direitos sociais e básicos; essas características não são diferentes no Estado Brasileiro.

Também no Brasil a cidadania dos atores sociais e a democracia se dão a partir desses elementos essenciais. O desenvolvimento dos princípios constitucionais na sociedade permitiu que os elementos do Estado convergissem na configuração de um modelo de democracia em sociedades capitalistas como a brasileira. Sendo assim, seguem os desdobramentos dessa configuração na história recente do país.

Em 15 de março de 1990, foi eleito de forma democrática o presidente Fernando Collor de Melo, do Partido da Reconstrução Nacional – PRN. O seu governo foi marcado pela implementação do Plano Collor, pela abertura do mercado nacional para as importações e pelo início do programa nacional de desestatização.

No começo, o Plano Collor teve boa receptividade, mas resultou na recessão econômica e no aumento da inflação em 1.200% ao ano. Com esse fator, começaram as denúncias de corrupção que culminaram com seu impeachment. Collor renunciou em 02 de outubro de 1992, deixando o então vice-presidente Itamar Franco no poder até 01 de janeiro de 1995. No período de presidência de Itamar Franco, o Brasil estava em meio de uma grave crise econômica. Itamar trocou várias vezes de ministros até que Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumisse o Ministério da Fazenda.

Em 1994, o governo Itamar lançou o Plano Real, elaborado pelo Ministério da Fazenda, a partir da idealização do economista Edmar Bacha. O plano estabilizou a economia e acabou com a crise na inflação. Abrucio explana os benefícios do Plano Real para a sociedade brasileira afirmando que:

Ao mesmo tempo em que se fortaleceu o governo federal, os estados entraram em uma séria crise financeira. O estopim disso, sem dúvida alguma, foi o Plano Real. Em primeiro lugar, porque, com o fim da inflação, os governos estaduais deixaram de ganhar a receita provinda do *floating*, que permitia o adiamento dos pagamentos e o investimento do dinheiro arrecadado no mercado financeiro, possibilitando assim uma elevação artificial dos recursos e uma diminuição igualmente artificial de boa parte das despesas dos governadores. O Plano Real produziu outro grande impacto nas finanças estaduais com a elevação das taxas de juros, atingindo em cheio as dívidas estaduais, sobretudo no que se refere aos títulos e dívidas dos bancos estaduais. Depois de terem sido o grande instrumento financeiro dos governadores, especialmente na fase áurea do federalismo estadualista, os bancos estaduais entraram em verdadeira bancarrota. Sofreram mais os grandes estados, sendo os casos mais graves o do Banerj (Rio de Janeiro) e, principalmente, o do Banespa (São Paulo). Neste último, estava em sua carteira a própria dívida do estado de São Paulo, a maior dentre as unidades estaduais (ABRUCIO, 2005, p.51).

Também no governo Itamar houve projetos de combate à miséria com a colaboração do sociólogo Betinho. No ano de 1995, Itamar apoiou o então candidato Fernando Henrique Cardoso que saiu vitorioso nas urnas tendo a aprovação popular e garantindo a democracia no país. FHC ficou no governo por duas legislaturas de 01 de janeiro de 1995 a 01 de janeiro de 2003.

Em 1997, o governo de FHC, continuou o processo iniciado por Fernando Collor e privatizou a companhia Vale do Rio Doce, que foi fundada em 1942 pelo governo federal. Na atualidade, a Vale é a maior empresa privada do Brasil. Percebe-se que ocorreram inúmeras mudanças na esfera nacional, em que a reformulação do Estado Federal esteve em foco.

No que se refere às políticas públicas de inclusão social, o governo FHC começou implementando-as no contexto nacional. Além disso, FHC conseguiu várias aprovações de emendas constitucionais que trouxeram consequências à economia e à vida social do país. Assim, as reformulações constitucionais criaram obrigações não somente para o presidente atual, mas para os próximos dentro do contexto nacional.

Fernando Henrique Cardoso criou o Programa Bolsa Escola e outros programas sociais que eram destinados à população de baixo poder aquisitivo, sendo que atingiram milhões de famílias e, depois, mais tarde, o governo Luís Inácio Lula da Silva transformou o programa em Bolsa Família. Outro ponto importante no governo foi o investimento na educação superior, especialmente na criação de linhas de crédito para as instituições de ensino, havendo um salto nos índices de

brasileiros que cursavam tanto o nível superior quanto o ensino médio. FHC também investiu em infraestrutura duplicando as rodovias brasileiras por onde grande parte de nossa economia é transportada. Para Abrucio, o governo FHC usou sete mecanismos de ação dentro da ordem federativa, sendo eles:

- 1) o combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com os outros entes;
- 2) a associação dos objetivos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização;
- 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local;
- 4) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef;
- 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União;
- 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas na federação, dando-lhes, assim, maior força em relação às pressões conjunturais e
- 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional (ABRUCIO, 2005, pp.54-55).

Continua o autor analisando que o modelo federativo adotado pelo governo FHC também teve problemas de funcionamento. Como salienta o autor:

Entretanto, o modelo federativo adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso também teve problemas gerais de funcionamento. Entre eles, estão a fragmentação de uma mesma política em vários órgãos e ministérios, como é o caso do saneamento básico; a pulverização das políticas de renda, a despeito da ação coordenadora do Projeto Alvorada; a falta de uma avaliação consistente na maior parte das áreas descentralizadas; a existência de poucos ou fracos fóruns intergovernamentais, a partir dos quais as políticas nacionais poderiam ser melhor controladas e legitimadas; a adoção de uma visão tributária perversa do ponto de vista federativo, seja pela recentralização de recursos, seja pela negligência em relação à harmonização tributária do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); a deterioração das políticas regionais, levada às últimas consequências com o fim da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o fracasso das políticas urbanas, afetando setores como habitação, saneamento, segurança pública e transportes metropolitanos (ABRUCIO, 2005, pp.54-55).

Luís Inácio Lula da Silva foi eleito presidente também por duas legislaturas, de 01 de janeiro de 2003 a 01 de janeiro de 2010. A gestão de Lula deu segmento à política econômica do governo de FHC. Sua gestão caracterizou-se pela baixa inflação, pela redução da massa de desempregados e pelos recordes na balança comercial. Lula promoveu o incentivo às exportações, a diversidades dos investimentos feitos pelo BNDES, estimulou o microcrédito e acabou ampliando os investimentos na agricultura familiar a partir do PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar).

O governo Lula obteve recordes na produção da indústria automobilística no ano 2005 e o maior crescimento real do salário-mínimo resultando no poder de compra do povo brasileiro. Houve o fortalecimento da Petrobras, que culminou com o renascimento da indústria naval brasileira. Por fim, se observa que o país teve um aumento da classe média; além disso, a inflação ficou controlada. Rosana Freitas salienta que o governo Lula não é uma cópia do de FHC, pois tem suas diferenças dentro do contexto social vigente:

O governo Lula não é uma mera cópia do anterior. Isto pode ser verificado em algumas ações que representam melhorias para diferentes setores da população. a) A política externa tem adotado uma postura mais independente e ativa: conseguiu, até o momento, deter a ALCA, além de ter enfrentado os EUA e a União Europeia na OMC. No entanto, seu grande objetivo é o 'livre comércio' e tem feito concessões em troca de reduções de subsídios para produtos agrícolas por parte dos países desenvolvidos. b) Frente à pressão dos movimentos sociais, o governo não os criminaliza, mantendo uma disposição de diálogo, onde certamente inova, face aos governos anteriores. c) A dívida externa foi reduzida de US\$210 bilhões, em 2002, para US\$ 157 bilhões, em 2006. d) Na agricultura, embora tenha feito uma clara opção pelo agronegócio, não deixa de dar apoio significativo para a agricultura familiar - o que beneficia também os assentamentos. A prioridade aparece nos números: em 2004, o governo concedeu R\$ 37 bilhões ao agronegócio e R\$ 7 bilhões à agricultura familiar. e) Aumento real do salário mínimo, de 75%, contra uma inflação acumulada de 26%, um pouco acima da inflação; embora este aumento seja pífio, comparado com as antigas exigências do PT, é verdade que é maior do que o que foi concedido por FHC e tem o maior poder de compra dos últimos 24 anos (DIEESE, 2006). Com relação às mudanças no Sistema de Seguridade Social brasileiro, concederemos, a seguir, uma atenção especial, priorizando a política de assistência social e combate à pobreza. (FREITAS, 2007, pp.67-68).

Surgiram várias políticas públicas como forma de sanar os problemas sociais enfrentados pelo povo brasileiro até porque a Constituição Federal de 1988 tem um

capítulo sobre a “assistência social”. Assim, foi criado o Programa Fome Zero, uma das promessas do presidente durante a campanha eleitoral de 2002, cujo objetivo era acabar com a fome no Brasil em quatro anos, resgatando 50 milhões de brasileiros que viviam abaixo da linha de pobreza.

Outro programa importante é o Bolsa Família que foi criado por meio de medida provisória e, após, foi convertido em lei, sendo um dos programas mais importantes de superação da pobreza:

Programa Bolsa Família (PBF) – Foi criado através da Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei n. 10.836, sendo que o Fome Zero foi por ele incorporado. O PBF prevê a transferência direta de renda, com condicionalidades, que beneficia famílias pobres (de renda mensal, por pessoa, de R\$ 60,01 a R\$ 120) e extremamente pobres (com renda mensal, por pessoa, de até R\$ 60). O Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: 1 promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; 2 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; 3 coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos (FREITAS, 2007, p.71).

Carlos Martins sintetiza os principais impactos e resultados das políticas públicas do governo Lula salientando que:

O crescimento econômico e seu padrão: o crescimento econômico está fortemente comprometido pelos altos juros praticados pelo Banco Central. Em 2003, elevou-se a SELIC a 26,5% para produzir-se uma forte recessão e restrição da demanda interna com o objetivo de realizar um ajuste macroeconômico no país. Buscou-se inverter os déficits comerciais e em conta corrente para a geração de significativos saldos capazes de financiar os egressos de capitais de estrangeiros que o país vinha sofrendo desde 1999, dadas as restrições impostas pelo governo de George W. Bush (2001) à expansão do financiamento internacional pelo FMI. Entretanto, o câmbio flutuante, a ampliação do papel creditício do BNDES - com o aumento das dotações e redução da taxa de juros de longo prazo - e a recuperação da economia mundial permitiram certa retomada do crescimento econômico em 2004, limitado em 2005. Esta retomada apresentou um padrão de expansão orientado para as exportações e ao setor de bens de consumo duráveis, estimulando, ainda que em menor medida, ao setor de bens de capital. Ela ao menos deteve a desindustrialização impulsionada, desde os anos 1980 e em particular no

governo FHC. Mas a sustentabilidade do crescimento requer, no entanto, uma queda significativa das taxas de juros. Os saldos comerciais tendem a desvalorizar o dólar e a diminuir a rentabilidade das exportações, limitando a dinâmica do crescimento e o investimento estrangeiro direto. Para estimulá-los torna-se crucial impulsionar a demanda interna e desvalorizar o câmbio, para o que pode contribuir decisivamente a flexibilização da política monetária e a expansão do crédito. Isto permitiria a convergência do crescimento em torno à demanda interna e às exportações, dando suporte a entrada de dólares (MARTINS, 2007, p. 39).

O mesmo autor continua mostrando alguns dos pontos fundamentais como as políticas sociais do governo Lula, que são limitadas ao contexto econômico e social brasileiro.

As políticas sociais: o alcance das políticas sociais do governo Lula é profundamente limitado pelas restrições postas ao desenvolvimento econômico. Indicadores do IBGE apontam entre 1999-2003 uma elevação da população que ganha até dois salários mínimos ou não é remunerada, que passa de 62,4% a 67,3%. O IPEA aponta também a elevação da taxa de pobreza, entre 2002-2003, de 34% para 39%, com sua queda posterior para 33% em 2004. Para este descenso muito contribuíram os programas sociais do governo, pois a renda real média das pessoas, mesmo hoje em 2006, com o crescimento econômico moderado gerado a partir de 2004, permanece 4,3% inferior às de 2002. Trata-se, portanto, de um resultado bastante modesto, baseado na focalização de políticas sociais que prioriza por critérios conservadores - meio salário mínimo per capita - a população abaixo da linha de pobreza, excluindo um amplo contingente de pessoas com carência de necessidades básicas e que de fato empobreceu entre 2002-2006 (IBGE, 2006). A contradição entre os resultados e as metas esvaziou a retórica do Fome Zero em favor do Bolsa Família, um de seus programas, que ganhou maior destaque, indicando a prioridade que assumiu a focalização sobre a proposta inicial, mais ampla e ambiciosa de combate à pobreza. (MARTINS, 2007, p. 40).

Em 01 de janeiro de 2011, Dilma Rousseff – que fazia parte do governo Lula – assumiu a presidência da República, dando segmento à política econômica de seu antecessor. Também, continuou com o desafio de manter a inflação controlada. No seu governo, houve o aumento do salário mínimo de R\$510,00 para R\$545,00 e houve cortes no orçamento federal. A economia brasileira é pautada em uma Constituição Federal que não passa de um contrato social, ou seja, é a exteriorização de um pacto social cujas mudanças relacionam-se com a reconfiguração dos elementos que compõem o Estado.

As características do governo Dilma também são marcantes, visto que tomou um conjunto de ações voltadas para eliminar os problemas nos Ministérios, mas não de aderiu à forma populista, característica do governo Lula.

Na questão econômica, o governo Dilma deu continuidade às ações do Governo Lula, o PIB cresceu e o salário mínimo teve reajustes além do que houve cortes no orçamento. No que tange à pobreza, foi criado o Plano Brasil sem Miséria com a finalidade de eliminar a pobreza extrema e propiciar a inclusão social de parcela da população abaixo da linha de pobreza; outra característica marcante é que a presidente Dilma teve maior aceitação social do que Lula.

Igualmente, outras iniciativas são importantes: em fevereiro do ano de 2012, o Governo Dilma concedeu à iniciativa privada o controle de três aeroportos brasileiros. A presidenta viajou para diversos países, como a China, para fomentar a política externa. Além disso, com estímulos tributários a determinados setores industriais e a investimentos produtivos, principalmente nos setores que foram afetados pela concorrência externa, o governo transformou a política fiscal em um instrumento ativo, o qual foi voltado para estimular o investimento e o crescimento. Muitas dessas ações objetivaram neutralizar a superapreciação da taxa de câmbio, que tornou as tarifas de importação altamente negativas.

Importante se faz frisar que os governos FHC, Lula e Dilma possuem diferenças consideráveis na forma de atuação no Estado Contemporâneo, cada um deles atuando em uma linha de frente diversa.

Conforme detalhado na seção anterior, percebe-se que o sistema das democracias é utópico, pois a participação popular hoje não pode ser direta porque a população é muito numerosa. Sendo assim, as democracias indiretas acabam sendo a única maneira de propiciar a participação popular e o exercício da cidadania.

Verificou-se também que a Constituição é elemento fundamental das democracias, pois faz as normas serem descritas e tecnicamente efetivadas, mas isso é uma figuração, pois na prática não funciona assim. A realidade política é bem diferente, funda-se em conflitos jamais resolvidos, acompanhados de acordos momentâneos e de coincidências, impedindo a efetivação da democracia. Segundo Bobbio, “o que assegura a unidade do todo é a lei, e quem tem o poder de fazer as leis, de *condere leges*, é o soberano” (1986, p. 131).

A Constituição Federal brasileira, ao escolher a República Federativa, baseada na democracia indireta, faz os representantes do povo terem a força de fazer a lei. Mas, até que ponto isso se efetiva em benefício desse cidadão-povo? A democracia se concretiza por intermédio das eleições quando os escolhidos detêm o poder político, fazendo existir um conjunto de interesses e contratos ou acordos que agrade o mercado político brasileiro. Não é a forma de governo, mas como se governa, portanto surge a problemática, visto que os arranjos feitos, como acima mencionados, beneficiam os políticos e não povo, ou seja, o cidadão. Assim, a lei feita não passa de um contrato posto na sociedade, o qual todos devem cumprir. Como Bobbio salienta “os fenômenos da apatia política é uma séria ameaça aos regimes democráticos” (1986, p.141).

O contratualismo de Locke, Hobbes e Rousseau não ficou no passado, como se verifica nas leis. A Constituição Federal, principalmente, funda-se em bases contratualistas modernas. Adentrando na análise, percebe-se que o poder político não passa do poder do homem sobre o homem, e que a justiça jamais foi justiça e sim um jogo de interesses de forças, de jogos e de poder; a soberania acaba sendo o poder sobre o poder que os representantes do povo possuem.

Portanto, considerar o Estado fundado sobre um contrato social é uma realidade brasileira que não pode ser confundida com as relações sociais passadas, mas que, na atualidade, imprime-se no poder dos representantes do povo em fazer as leis. Assim, a teoria do contrato social apoia-se sobre argumentos racionais e está ligada ao nascimento da democracia.

Adiante se trabalhará com os modelos de cidadania e sua importância no contexto brasileiro.

1.3 Cidadania: princípios e conceitos

Quando se trabalha com o tema cidadania, enfatiza-se que não é um conceito padrão, mas, sim, um conceito histórico que varia no tempo e no espaço, de cultura para cultura, de povo para povo. Não se possui um padrão de cidadania universal, por isso é diferente ser cidadão na Itália e ser cidadão no Brasil. Os Estados definem os direitos e os deveres – que atendem aos anseios e às concepções sociais,

econômicas, políticas e ideológicas de cada Estado – os quais seus cidadãos devem cumprir.

Nessa seara, a cidadania instaurou-se a partir de diversos processos de lutas, tais como a Revolução Francesa ou a Primeira e a Segunda Guerras. Esses dois últimos conflitos influenciaram na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Esses eventos romperam paradigmas então vigentes e passaram a estruturar novos, a partir dos direitos dos cidadãos. Assim, diversos tipos de lutas foram sendo travadas para que houvesse uma ampliação da cidadania. Sua origem nasceu segundo Corrêa “vinculada à questão do direito” (CORRÊA, 2006, p. 210). Para fins de reflexão pode-se se traz um conceito moderno de cidadania:

A cidadania é resultado da participação, é uma conquista da burguesia e significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos, ao podente de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna. Exige a organização e articulação política da sociedade voltada para a realizarem de seus interesses comuns. (HERMANY, 2010, p. 80 – o empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas).

Dessa forma, a cidadania não vai possuir um conceito universal e atemporal, todavia apresentará uma unidade local construída pela unidade subjetiva tanto em âmbito municipal quanto federal. Sendo assim, a própria participação dos indivíduos para implementar uma forma de pensar – Ralws nomeia essa forma de pensar de uma determinada população como *razão pública* (RALWS, p. 146) –, já é um exercício de cidadania, assim como a participação na deliberação de interesses sociais ou até mesmo a atuação de acordo com a *razão pública*, ou seja, o próprio agir do cidadão de acordo com o pensamento constituído democraticamente em sua sociedade será considerado um exercício de cidadania. Para Corrêa (2006, p.217):

A cidadania, pois, significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos ao ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna, tendo como valor-fonte a plenitude da vida. Isso exige organização e articulação política da população voltada para a superação da exclusão existente.

Assim, aduz-se que a cidadania instaurou-se a partir de diversos processos de lutas e de ações proativas dos indivíduos, como é imprescindível para a consolidação de um governo representativo conforme expõe John Stuart Mill: “a postura ativa e de engajamento do cidadão beneficiam como um todo, a sociedade e o Estado” (MILL, 1995, p. 44). Segundo Loraine Slomp Giron,

o homem não nasce cidadão; o homem se torna cidadão. A formação de um cidadão não é tarefa fácil: a família, a escola e mesmo o Estado não se sentem responsáveis pela sua formação. Transferindo-se a responsabilidade de uma instância para outra, quem sai perdendo é o indivíduo e a sociedade (GIRON, 2000, p. 07).

Enfatiza-se que a humanidade tem sua história talhada pela busca de diversos anseios, muitas vezes, não condizentes com os ideários da cidadania, ou seja, essa cidadania acaba sendo mascarada e oprimida. Segundo Charles Antonio Kieling:

A humanidade necessita consolidar um caminho viável, respeitador das pluralidades e mantenedor da dignidade do indivíduo e do acesso desse indivíduo aos avanços tecnológicos e científicos, para atingir o pleno desenvolvimento. A consolidação de tal caminho está momentaneamente interrompida devido ao acúmulo de egoísmo e estupidez de economistas frívolos e de homens que ocupam as posições de liderança no mundo. As atitudes desses tecnocratas e burocratas não diferem do homicídio que atacava sua presa, lambuzando-se de sangue que, ao jorrar em sua face, penetrava em suas narinas quase a ponto de afogá-las. Os homens devem unir-se no propósito de fazer promover o crescimento mútuo e de satisfazer as necessidades básicas para o perfeito andamento das sociedades. As leis devem ser reformuladas para a construção de uma sociedade estruturada em seu benefício. Despertar o Senso Político é o primeiro passo para a transformação das sociedades. Ficar à mercê de tanta cupidez, monitorada por princípios dominantes e prejudiciais ao ser humano, é ficar alheio ao que acontece ao nosso redor, é ser conivente com os dominadores que não conhecem o que é ser “humano” e não estão à altura de governar para grupos tão heterogêneos. O objetivo do povo deve conter toda a expressão de humanidade e civilidade. Ignorar ao progresso é ser relapso, pois é praticar atitudes semelhantes às dos líderes maquiavélicos que governaram e/ou governam os Estados Nacionais (KIELING, 2001, pp.48-49).

Para Santos (apud SOUZA, 2000, p. 261), a cidadania “representa uma espécie de reprodução ampliada e impessoal do mecanismo de inclusão social individual e seletiva do século anterior”. Santos entende cidadania como:

Suas raízes, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. [...] são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que os encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas* e *definidas em lei*. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (SANTOS apud SOUZA, 2000, p. 262, grifo nosso).

Nessa linha, Portilho, quando se refere à cidadania, enfatizando que os indivíduos, como agentes tanto morais quanto autônomos, são responsáveis pelo seu próprio destino:

Autores como Danigno (1994), Du Gay (1996), Isin e Wood (1999), Vieira (2000) lembram que a cidadania moderna foi constituída como essencialmente relacionada ao pertencimento aos Estados-nação. *Constituindo os indivíduos como agentes morais autônomos e responsáveis por seu próprio destino, o liberalismo inventou o autogoverno como um modo de regulação.* No centro do moderno liberalismo estava a imagem, gerada pela ética protestante, de cidadãos enquanto trabalhadores, cuja identidade era amarrada ao trabalho. A identidade do cidadão-trabalhador era firmemente conservada e resguardada na produção derivando de sua legitimidade (PORTILHO, 2004, p. 189, grifo nosso).

Porém, é importante ressaltar que Souza diverge de Santos, elencando que a problemática na noção de cidadania regulada seja o fato de a cidadania não ter se originado “da expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade”. (SANTOS apud SOUZA, 2000, p. 264). Uma vez que “esses valores inerentes eram considerados, até bem pouco tempo atrás”, consequência do princípio de que “os homens são iguais porque trabalham e seu trabalho possui um valor tendencialmente intercambiável”. (SOUZA, 2000, p. 264).

Na visão de Ruscheinsky, a atividade política não se esgota e ocorrem muitas mudanças na sociedade civil:

A atividade política não se esgota na abordagem institucional e, para muitas mudanças, a organização da sociedade civil apresenta-se como fundamental. Numa sociedade plural, o exercício da cidadania e a participação no jogo político ligam-se de forma direta e prioritária sobre aspectos políticos substantivos que remetem à capacidade de participar em arenas decisivas e ao controle de instâncias de poder. Neste intuito, a existência do direito ao voto, por mais que seja um instrumento importante,

pode ser vista como insuficiente para implementar demandas e para influenciar em decisões que se creem fundamentais. (1999, p. 152-153)

O reconhecimento da cidadania é uma luta, seja pela dimensão política, seja pela sociedade civil, por ser elemento essencial para minimizar as desigualdades sociais. Como destaca Hermany, a cidadania ativa vincula-se a uma sociedade específica que deve gerar em seus membros um sentimento de pertencimento e de reconhecimento das necessidades humanas fundamentais.

Dessa maneira, a cidadania define a maneira ou o modo de pertencimento do indivíduo viver em sociedade. O pertencimento constitui ao indivíduo o status de reconhecer o acesso de direitos e deveres frente à comunidade civil em que vive. Assim, para Gorczewski e Martin:

A Cidadania pressupõe democracia, liberdade de manifestação, de contestação, respeito a todos integrantes da comunidade, aos seus credos, aos seus valores, às suas culturas. Mas não somente os regimes autoritários inibem o exercício da cidadania. Mesmo nas democracias, o assistencialismo, o paternalismo e a tutela do Estado aceitos que são pela maioria das pessoas por comodismo, tampouco permitem o desenvolvimento de uma cidadania plena, porque a cidadania plena não pode dar-se ou outorgar-se, somente se alcança pela participação, pela luta e pela empenho dos próprios indivíduos interessados (2011, p.110).

A partir do que foi desenvolvido anteriormente, percebe-se que a cidadania não tem viabilidade de ser entendida sem a análise das transformações pelas quais a concepção de ser humano passou na modernidade. A noção de individualidade mostra-se com a passagem das sociedades tradicionais para as sociedades modernas. A divisão do trabalho que havia quando do capitalismo industrial, a perda da unidade religiosa, além da migração do campo para as cidades, são fatores que contribuíram para criar um processo de individualização, o qual gerou a autonomia afetiva e intelectual.

Assim, a ideia de identidade está ligada à modernidade. Na era medieval, uma das características da vida dos camponeses era a residência onde se tinha um único cômodo para realização de todas as tarefas (alimentação, ato de dormir, relações sexuais, etc.); contudo, com a ascensão da burguesia, começou-se a garantir uma individualidade a partir da noção de privacidade. No mundo moderno,

existe a organização de tempo e de espaço independentes um do outro, em que as tarefas não são mais confinadas a um local exclusivo. Dessa forma, a noção de cidadania também mudou no decorrer dos tempos criando novos conceitos.

T. H. Marshall (1967)⁷ formulou o conceito de cidadania apoiado no tripé: civil, político e social. Na visão desse autor, mais do que uma sequência cronológica, existia uma ordem na concepção dos direitos na história da Europa. Marshall sofreu críticas do seu conceito de cidadania por parecer ter uma evolução linear e tranquila.⁸

Benjamin Constant (2005) – político e publicitário durante metade do período que durou a Revolução Francesa, entre 1815 e 1830 –, quando ocupou a Assembleia Nacional Francesa. Afirmou esse autor que cidadania é o direito de serem submetidas somente as leis dispensando a vontade das pessoas.

Para Charles Taylor (2010) e Axel Honneth⁹, pensadores ligados à teoria do reconhecimento, a subjetividade individual é constituída por intermédio de um processo intersubjetivo. Nesse processo, a autoimagem da pessoa é o resultado não apenas de sua própria individualidade, mas das palavras e dos seus atos e dos outros. Ambos os autores interpretam os conflitos sociais como processos morais

⁷ Quando se separaram, os três elementos da cidadania romperam, por assim dizer, toda relação. Tão completo foi o divórcio que, sem violentar demasiadamente a precisão histórica, podemos designar o período formativo de cada um a um século distinto – os direitos civis, no século XVIII; os políticos, no XIX; e os sociais, no século XX. Como é natural, esses períodos deverão ser tratados com uma razoável elasticidade, e há certo solapamento evidente, sobretudo entre os dois últimos (MARSHALL, 1967, p. 65).

⁸ Teoricamente, a referência básica no estudo da cidadania é T. H. Marshall (1967) que, estudando o caso inglês, cunhou o conceito associando-o ao desenrolar da conhecida sequência histórica no desenvolvimento dos direitos, cuja ênfase estaria não só na titularidade de direitos, mas também faz alusão ao pertencimento a uma comunidade cívica, embora essa última noção tenha sido mais desenvolvida por Bendix (1996) (SOUKI, 2006, p.42).

⁹ Duas perguntas guiam a análise honnethiana da segunda esfera do reconhecimento: (1) Qual é o tipo de auto-relação que caracteriza a forma de reconhecimento do direito? (2) Como é possível que uma pessoa desenvolva a consciência de ser sujeito de direito? A estratégia utilizada por Honneth consiste em apresentar o surgimento do direito moderno de tal forma que, neste fenômeno histórico, também seja possível encontrar uma nova forma de reconhecimento. Honneth pretende, portanto, demonstrar que o tipo de reconhecimento característico das sociedades tradicionais é aquele ancorado na concepção de *status*: em sociedades desse tipo, um sujeito só consegue obter reconhecimento jurídico quando ele é reconhecido como membro ativo da comunidade e apenas em função da posição que ele ocupa nesta sociedade. Honneth reconhece na transição para a modernidade uma espécie de mudança estrutural na base da sociedade, à qual corresponde também uma mudança estrutural nas relações de reconhecimento: ao sistema jurídico não é mais permitido atribuir exceções e privilégios às pessoas da sociedade em função do seu *status*. Pelo contrário, o sistema jurídico deve combater estes privilégios e exceções. O direito então deve ser geral o suficiente para levar em consideração todos os interesses de todos os participantes da comunidade. A partir dessa constatação, a análise do direito que Honneth procura desenvolver consiste basicamente em explicitar o novo caráter, a nova forma do reconhecimento jurídico que surgiu na modernidade (Honneth, 2003, p. 178ss) (SAAVEDRA; SOBOTTKA, 2008, p. 11).

por dignidade e por respeito, e não como simples colisão entre interesses. Dessa forma, alguns críticos ligados à corrente multiculturalista salientam que não basta produzir regras universais, que vão garantir direito à educação, à saúde e à renda, mas se deve atentar para os processos simbólicos que vão produzir a negação e a estereotipização de grupos minoritários na sociedade ¹⁰ (SAAVEDRA; SOBOTTKA, 2008).

Para Habermas (1997), não é possível estabelecer normas e mesmo consensos recorrendo à tradição de culturas homogêneas. O autor se utiliza do conceito de patriotismo constitucional para mostrar as formas de lealdades políticas que exijam a adesão de diferentes cidadãos a procedimentos que são comuns. Assim, a pessoa poderia ser cidadã sem ter de compartilhar valores comuns (culturais, religiosos, etc.) com outras pessoas, mas o autor sofreu diversas críticas, as quais afirmam que é eurocêntrico.

Importante se faz a análise das dimensões da cidadania, que podem ser políticas e jurídicas. Dessa forma, segundo Corrêa (2006), não se pode confundir a cidadania com direitos humanos, pois são noções diferenciadas no contexto. Pode-se dizer que, no conceito jurídico de cidadania, possui-se a passiva (a possibilidade de ser votado) e a ativa (a viabilidade de votar), é um vínculo jurídico do cidadão com o seu Estado-Nação; todavia, não se pode entender cidadania somente dentro do conceito jurídico, pois possui dimensão política.

¹⁰ Os sujeitos de direito precisam estar em condições de desenvolver sua autonomia, a fim de que possam decidir racionalmente sobre questões morais. Aqui Honneth tem em mente a tradição dos direitos fundamentais liberais e do direito subjetivo em condições pós-tradicionais, que indicam a direção do desenvolvimento histórico do direito (*ibid.*, p. 190ss). A luta por reconhecimento deveria então ser vista como uma pressão, sob a qual permanentemente novas condições para a participação na formação pública da vontade vêm à tona. Honneth esforça-se, naturalmente influenciado pelos escritos de T. H. Marshall (1967), para mostrar que a história do direito moderno deve ser reconstruída como um processo direcionado à ampliação dos direitos fundamentais. Apesar de Honneth sempre utilizar um conceito problemático de direito subjetivo, a sua correta intuição pode ser compreendida claramente quando ele explicita a sua interpretação da reconstrução histórica de Marshall: os atores sociais só conseguem desenvolver a consciência de que eles são pessoas de direito, e agir conseqüentemente, no momento em que surge historicamente uma forma de proteção jurídica contra a invasão da esfera da liberdade, que proteja a chance de participação na formação pública da vontade e que garanta um mínimo de bens materiais para a sobrevivência (Honneth, 2003, p. 190). Honneth sustenta que as três esferas dos direitos fundamentais, diferenciadas historicamente, são o fundamento da forma de reconhecimento do direito. Por conseguinte, reconhecer-se reciprocamente como pessoas jurídicas significa hoje muito mais do que no início do desenvolvimento do direito: a forma de reconhecimento do direito contempla não só as capacidades abstratas de orientação moral, mas também as capacidades concretas necessárias para uma existência digna (*ibid.*), em outras palavras, a esfera do reconhecimento jurídico cria as condições que permitem ao sujeito desenvolver *auto-respeito* (*selbstachtung*) (*ibid.*, p. 194ss) (SAAVEDRA; SOBOTTKA, 2008, p.12).

Na dimensão política, Corrêa cita Arendt, afirmando que “o direito a ter direitos significa pertencer, pelo vínculo da cidadania, a algum tipo de comunidade juridicamente organizada e viver numa estrutura onde se é julgado por ações e opiniões, por obra do princípio da legalidade” (2006, p.219).

Portanto, a cidadania¹¹ está ligada ao espaço público, pois se fundamenta na participação e no sentido de pertencimento do indivíduo em sociedade. Como salientava Marshall (1967, p.76), “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais¹² de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”.¹³ Quando se trabalha com a cidadania, portanto, é vista pelas duas dimensões tanto jurídica quanto política.

No momento que segue, será analisado como se desenvolveu a cidadania no Brasil.

1.4 Cidadania no Brasil

José Murilo de Carvalho salienta que, ao se proclamar a Independência no Brasil, o país herdou uma tradição cívica pouco encorajadora visto que passou por

¹¹ Parece-nos que razão assiste a Cortina quando assevera que qualquer conceito pleno de cidadania deve integrar um *status legal* (um conjunto de direitos), um *status moral* (um conjunto de responsabilidades) e uma *identidade*, pela qual uma pessoa sente-se integrada a uma sociedade. Assim, embora considerando a definição apresentada por Peces-Barba como definitiva – “Cidadania define o *status* ou o posto que ocupa a pessoa na sociedade” – ficamos com a opinião sustentada por Garcia y Lukes que consideram a cidadania como uma conjunção de três elementos: 1) a garantia de certos direitos, assim como a obrigação de cumprir certos deveres para com uma sociedade específica; (2) pertencer a uma comunidade política determinada (normalmente um Estado); e (3) a oportunidade de contribuir na vida pública desta comunidade através da participação. Com outras palavras a definição de Bolzman é idêntica. Depois de lembrar que a noção de cidadania é dificilmente dissociável de uma comunidade política, defende que seu conceito reveste-se de um duplo significado: (1) por um lado pertencer a uma comunidade política e (2) por outro, o exercício de direitos no seio dessa comunidade. Dito de outro modo, cidadania significa um *status* (pertencer a um Estado) e um direito (poder exercer direitos neste espaço definido). A essas duas dimensões agrega uma terceira que é o poder de influenciar na vida desta comunidade (participação política) (GORCZEVSKI; MARTIN, 2011, p.29).

¹² Membros que integram uma comunidade.

¹³ Desde então, e até hoje, o acordo fundamental que se plasma neste contrato social foi concretizado, tanto nos antigos como nos modernos Estados em uma Constituição. A Constituição é o resultado de uma deliberação política – quando não uma simples negociação – em um momento histórico-social determinado, entre forças e valores desiguais, dentro de um amplo espaço democrático formal. Daí que o resultado de tais negociações e coerções, mais ou menos invisíveis, seja necessariamente parcial e induzido a uma ideologia, embora suficientemente válido e legítimo para fundar e dirigir um regime democrático, sancionado e, ademais, e isso é decisivo, referendado pelo povo (*demos*) (GORCZEVSKI; MARTIN, 2011, p.77).

processo de exploração e não de colonização como, por exemplo, os Estados Unidos. Para o autor:

Ao proclamar sua independência de Portugal em 1822, o Brasil herdou uma tradição cívica pouco encorajadora. Em três séculos de colonização (1500-1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, lingüística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultura e latifundiária, um Estado absolutista. A época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira (CARVALHO, 2008, p.17-18).

No Brasil, os rudimentos do que deveria ser a cidadania começaram com a abolição da escravatura, no ano de 1888, quando se estabeleceram e se estenderam direitos civis aos ex-escravos. O Brasil foi o último país do Ocidente a libertar seus escravos, sendo que a herança colonial exerceu uma forte influência na construção da vida social brasileiro no decorrer dos tempos. A simples decretação legal do fim da escravidão, no entanto, não implicou em uma integração dos negros com o conjunto da população brasileira.

Com a Proclamação da República, no ano de 1889, não se conseguiu alterar os obstáculos ao direito às liberdades individuais; a grande propriedade rural permaneceu como herança, sendo, portanto, um empecilho à expansão dos direitos civis. Nos períodos de 1889 a 1930, o Brasil continuava fortemente rural e o poder estava nas mãos de grandes grupos oligárquicos. O voto não era livre e havia várias divergências entre as instituições republicanas e a vida social do país, que era marcada por latifúndios e pela dificuldade de ampliação dos direitos civis para as classes populares.

Na visão de José Murilo de Carvalho, tanto os direitos civis quanto os políticos¹⁴ permaneciam precários e seria difícil se falar em direitos sociais, e, também a assistência social esta nas mãos de associações particulares. Dessa forma, salienta o autor que:

¹⁴ Pode-se salientar que na modernidade se possui os direitos civis e na contemporaneidade se tem os direitos sociais.

Com direitos civis e políticos tão precários, seria difícil falar em direitos sociais. A assistência social estava quase exclusivamente nas mãos de associações particulares. Ainda sobreviviam muitas irmandades religiosas oriundas da época colonial que ofereciam a seus membros apoio para tratamento de saúde, auxílio funerário, empréstimos, e mesmo pensões para viúvas e filhos. Havia também as sociedades de auxílio mútuo, que eram versão leiga das irmandades e antecessores dos modernos sindicatos. Sua principal função era dar assistência social aos membros. Irmandades e associações funcionavam em base contratual, isto é, os benefícios eram proporcionais às contribuições dos membros. Mencione-se, ainda, as santas casas da misericórdia, instituições privadas de caridade voltadas para o atendimento aos pobres. O governo pouco cogitava de legislação trabalhista e de proteção ao trabalhador. Houve mesmo retrocesso na legislação: a Constituição republicana de 1891 retirou do Estado a obrigação de fornecer educação primária, constante da Constituição de 1824. Predominava então um liberalismo ortodoxo, já superado em outros países. Não cabia ao Estado promover a assistência social. Na Constituição republicana proibia ao governo federal interferir na regulamentação do trabalho. Tal interferência era considerada violação da liberdade do exercício profissional (CARVALHO, 2008, p.61-62).

O mesmo autor salienta que: “só em 1926, quando a Constituição sofreu sua primeira reforma, é que o governo federal foi autorizado a legislar sobre o trabalho. Mas, fora o Código dos Menores, nada foi feito até 1930”. (CARVALHO, 2008, p.62). A Primeira República foi marcada pela hegemonia dos Estados de Minas Gerais e de São Paulo onde havia a participação dos coronéis que negavam qualquer direito civil e criavam obstáculos aos direitos políticos.

Com o processo de industrialização, que teve início nas capitais brasileiras, surgiu a classe operária urbana que iniciou uma luta mais ampla por direitos de cidadania. Destarte, os operários lutaram por seus direitos de organização e de manifestação, além de buscarem uma legislação trabalhista que regulasse a forma de trabalho que era desumana. Foram diversos episódios que marcaram a revolta popular contra o despotismo do Estado.

As lideranças com uma inspiração positivista, que assumiram o governo em 1930, tinham o entendimento de que a resolução dos problemas sociais se daria pela incorporação dos trabalhadores dentro da sociedade. Essa inclusão se daria por meio de ações que viessem a evitar o conflito social e estimulassem a cooperação entre o empregador – patrão – e o empregado – classe operária. A criação da carteira de trabalho, o salário mínimo e as leis trabalhistas, instauradas por Getúlio Vargas, ergueram a estrutura dos direitos sociais atravessando a história desde a ditadura até a democracia de hoje.

Para Wanderley Guilherme dos Santos (1994, 1998, 2006), a legislação trabalhista tratava-se de uma cidadania regulada, que não se apoia em um código de valores políticos, mas sim em um sistema de estratificação. Essa cidadania regulada – que se operaria a partir de uma seletividade que hierarquizaria as funções no mundo do trabalho – seria contrária às raízes da cidadania ligada a valores inseparáveis do conceito de membro de uma comunidade.

Segundo Carvalho (2008, p.109), “de 1937 a 1945 o país viveu sob regime ditatorial civil, garantindo pelas forças armadas, em que as manifestações políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do regime.” A Constituição Federal de 1946 conservou e até adotou novos direitos sociais. Os trabalhadores, ao longo da República de 1946, passaram a questionar aspectos autoritários, reinterpretando a cultura dos direitos sociais em uma ordem democrática. Já, o Golpe Militar, no ano de 1964, significou um impacto forte nos direitos civis, quando os atos institucionais cessaram vários direitos sociais até então conquistados.

O país viveu a fase mais aguda da repressão política durante o governo de Médici. No que se refere aos direitos políticos e civis, a pena de morte foi implementada; a censura foi instituída em todos os meios de comunicação; a perseguição política nas universidades foi muito forte; as agências de informação cresceram, cristalizando-se como micropoderes em delegacias e batalhões. Além disso, naquele período muitas pessoas sumiram e jamais foram reencontradas. Instituições como a Igreja Católica, a OAB e ABI foram o pilar de oposição contra a ditadura. No que tange aos direitos sociais, os direitos previdenciários foram estendidos aos trabalhadores rurais por intermédio do FUNRURAL, O FGTS foi criado e o acesso à casa própria foi estimulado pelo BNH – Banco Nacional de Habitação. Por fim, no que se refere à questão econômica, foi um período de intenso crescimento, denominado de *milagre econômico*. Segundo Paz:

O Golpe Militar de 1964 estabeleceu as condições para o desenvolvimento capitalista associado e dependente dos grandes grupos econômicos e instalou um período autoritário que retirou da sociedade brasileira não só sua Constituição, como seus direitos civis. O Estado passou a agir como policial da sociedade brasileira, deixando o Brasil economicamente aberto aos interesses da nova organização do mercado, ou seja, às empresas internacionais (PAZ, 2000, p. 77)

No ano de 1974, Ernesto Geisel começou lentamente o processo de redemocratização. Paz afirma que:

Já em 1974 o modelo econômico entrou em crise. Com a alta no preço do petróleo, e o aumento das taxas de juros dos empréstimos tomados pelo Brasil, aumentou a dívida externa. O Estado não dispunha mais de recursos para continuar investindo no crescimento: os empréstimos estrangeiros foram sendo limitados, com exigências e taxas cada vez maiores, em vista o nível de endividamento já existente. Os banqueiros passaram a “cobrar conta”, chegando a ameaçar com a declaração de insolvência do Brasil (PAZ, 2000, p. 79)

Em 1979, no início do governo Figueiredo, o AI-5 foi revogado, sob pressão da oposição que ganhava força com o MDB e com o crescimento da participação da sociedade civil. Nesse mesmo ano, a Lei de Anistia – que permitia o retorno de lideranças políticas que tinham sido exiladas – foi votada no Congresso Nacional. Também foi extinto o bipartidarismo, dando possibilidades de criação de novos partidos políticos, além de recomencem as eleições diretas para governadores. Carvalho mostra que: “ainda em 1979, foi abolido o bipartidarismo forçado. Desapareceram Arena e MDB, dando lugar a seis novos partidos” (CARVALHO, 2008, p. 176).

No ano de 1985, o Brasil realizou eleições indiretas para presidente e surgiu a Campanha das Diretas Já. José Sarney iniciou o processo de transição civil, o qual culminou com a eleição direta de Fernando Collor. Nesse período, o país conviveu com o problema inflacionário, que era grave, vindo da crise do milagre econômica e da dívida contraída. As intensas mobilizações populares fizeram a Constituição Federal de 1988 surgir.

Como problema de cidadania no Brasil contemporâneo, viu-se que a distribuição da propriedade no meio rural é uma das questões mais antigas que se tem. Inicialmente se tinham as sesmarias e as grandes extensões de terras, depois o problema do enorme território conquistado como área de fronteira e, por fim, a dificuldade de se instituir uma regulação pública. Surgiu, no ano de 1850, a Lei de Terras normatizando as possibilidades de compra e venda da terra, ratificando a posse, mas essa lei transformou a terra em mercadoria, cuja aquisição pelos setores populares era proibida.

Nesse contrato moderno, os homens são vistos como iguais e livres em um status uniforme de cidadania, mas, como salienta Corrêa (2006), é sobre esse patamar que se cria e se constrói a desigualdade do sistema.¹⁵ Dessa forma, o percurso a ser seguido é o da implementação de políticas públicas sociais como forma de erradicação das diferenças existentes entre as sociedades.

A seguir serão analisados os direitos e a cidadania no Brasil com os reflexos da Constituição Federal de 1988.

1.5 Os direitos e a cidadania no Brasil: reflexos da Constituição Federal de 1988 aos atores sociais brasileiros na atualidade

Na Constituição Federal de 1988, todos os atores sociais foram inseridos no quadro dos direitos sociais o que foi um grande avanço. Assim, a Carta Magna de 1988 assegurou a consecução de direitos e de garantias fundamentais, abrangendo várias conquistas, como a dignidade da pessoa humana, a universalidade dos direitos humanos e a cidadania, entre outros direitos.

A Constituição Federal de 1988 criou novos aparelhos para o combate da pobreza, além de consagrar direitos que já existiam. Criaram-se a universalização dos direitos previdenciários aos idosos no mundo rural, além da elaboração de diversas leis para solver o problema. Surgiu a intensificação de políticas públicas compensatórias e a atenção aos movimentos negros.

¹⁵ Temos, pois, a obrigação de consolidar e aperfeiçoar este legado para as próximas gerações: de se entender a cidadania não mais como algo homogêneo, uniforme e restrito a um território; a utopia é pela cidadania universal e multicultural. É visível que a concepção de uma nova cidadania está brotando. Ela não se opõe à ideia clássica de cidadania como defesa de direitos individuais e coletivos, não libera a luta coletiva para conquistar mais direitos, mas assume o combate pela conquista de direitos, inclusive o direito a ter direitos e de construir novos direitos. Mas não se centra mais na ideia de que o Estado é o grande e único responsável pela felicidade dos seus cidadãos. Cada um deve fazer sua parte e todos devem participar. Cidadania pressupõe democracia, liberdade de manifestação, de contestação, respeito a todos integrantes da comunidade, aos seus credos, aos seus valores, às suas culturas. Mas não somente os regimes autoritários inibem o exercício da cidadania. Mesmo nas democracias, o assistencialismo, o paternalismo e a tutela do Estado aceitos que são pela maioria das pessoas por comodismo, tampouco permitem o desenvolvimento de uma cidadania plena, porque a cidadania plena não pode dar-se ou outorgar-se, somente se alcança pela participação, pela luta e pelo empenho dos próprios indivíduos interessados. O paternalismo institucional desmobiliza e debilita a efetiva conquista desse status. Porém, a lei do menor esforço é ainda a mais seguida em todo o mundo. De uma maneira geral, as pessoas consideram que a cidadania está definida exclusivamente em seus direitos individuais e nos deveres do Estado; esquecem-se de seus próprios deveres e de sua responsabilidade na participação política, no exercício de sua liberdade e na obrigação para com os demais cidadãos (GORCZEWSKI; MARTIN, 2011, p. 110).

A sociedade brasileira atravessou um período de autoritarismo e foi para um período de avanços históricos com a Constituição de 1988 quando houve a restituição da cidadania. As instituições estatais ainda sofrem problemas como o respeito ao cidadão, e tem-se a expansão do tráfico de drogas ilícitas, que abastece as favelas e as cidades brasileiras.

Outro obstáculo é que a violência social relaciona-se com a questão urbana. Em 2001, surgiu o Estatuto da Cidade, que permitiu ao Direito adentrar nas favelas tentando regularizá-las. Mas dificuldades como a ocupação desordenada do espaço público, o transporte coletivo insuficiente, o uso inadequado do solo urbano e a carência habitacional ainda assolam as grandes cidades nos tempos atuais.

A Constituição Federal de 1988 produziu grandes transformações na sociedade brasileira, mas não deixa de ser um contrato social que os representantes do povo emendam como acham necessário, instituindo e reformando leis. No que se refere à cidadania, foram aprovadas normas jurídicas para a proteção de grupos sociais vulneráveis e hipossuficientes, como para as mulheres, à criança, aos idosos, às pessoas portadoras de deficiência e também proteção às vítimas de crimes raciais.

Surgiram várias leis como, por exemplo, a Lei 7.716/89 que define os crimes contra o preconceito racial, prevendo o racismo como crime inafiançável e imprescritível; a Lei 8.069/90 dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) sendo que essa lei é considerada a mais avançada a respeito dessa matéria; a Lei 8.078/90 que diz respeito à defesa do consumidor vulnerável frente à sociedade brasileira, entre outras leis protegendo o povo e garantindo seus direitos como cidadão.

Para Gorczewski e Martin, o conceito de cidadania é muito mais do que ser eleitor e sim é cidadão seria quem integra a sociedade.

Entretanto, a Constituição de 1988 representa um grande avanço quando, já em seu artigo 1º, expressa como fundamento do Estado a cidadania e a dignidade da pessoa humana. De vários dispositivos constitucionais e mesmo infraconstitucionais, é possível extrair-se uma nova concepção de cidadania: cidadão é o indivíduo, aquele que integra a sociedade. Mesmo os absolutamente incapazes e os condenados criminalmente são cidadãos, portanto merecedores da proteção do Estado. Assim, o conceito de cidadão, na nova ordem constitucional, possui um sentido diverso daquele tradicional associado à ideia de eleitor. A cidadania tem agora um sentido mais amplo que o titular de direitos políticos, pois “qualifica os participantes da vida do

Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal”. Portanto, os direitos de cidadania passam a ser todos aqueles relativos à dignidade do cidadão, seja ele eleitor ou não (2011, p. 112).

Portanto, a cidadania é uma relação e não algo que uns possam ter e outros não. Se os atores sociais vivem em uma sociedade baseada em relações democráticas, as pessoas devem ser consideradas “iguais”. O valor da cidadania é algo que vem antes da ação e acaba determinando o agir, impondo direitos e deveres a todos os atores. Portanto, a exigência de cidadania, no Brasil, dá-se tanto no nível pessoal quanto no nível coletivo, buscando-se uma sociedade comunitária.

No que se refere à visão comunitária, são trazidas as ideias do autor Amiati Etzione (1999) cujas propostas efetivas da vertente comunitária são: (a) o retardamento dos efeitos da globalização, para facilitar o processo de adaptação dos cidadãos a essas novas condições; (b) empregos comunitários, desfazendo a falácia de que existem ocupações suficientes para todos e o que se necessita é apenas o crescimento econômico para fomentar novos empregos. Os chamados empregos comunitários viriam para compor atividades inerentes à comunidade, em escolas, hospitais, etc., sem com isso retirar empregos públicos existentes, tão somente compondo a estrutura, de maneira mais coerente com a possibilidade de pagamento dessas instituições; (c) compartilhar o trabalho e reforçar a segurança do emprego, no sentido de que houvesse a redução da carga de trabalho, em horas extras e atividades comuns, dando emprego a mais indivíduos, obviamente com a proporcionalidade salarial; (d) bases sociais, no sentido de que deve haver um sistema de segurança social mínimo, com base nos valores compartilhados pela sociedade; (e) simplicidade voluntária, na direção de atentar para o modelo de satisfação pessoal e de consumo determinado à sociedade, de maneira que o objetivo da riqueza pura e simples não deve ser qualificado como o valor de satisfação e sim de cunho “simples”, mas de alto conteúdo axiológico (ETZIONI, 1999, p. 108-110).

Dessa maneira, os valores compartilhados são aqueles com que se estão majoritariamente comprometidos os membros de uma sociedade, fazendo existir uma ordenação voluntária pela maior parte da população, além de que se reforça a habilidade de uma sociedade para formular políticas públicas específicas (ETZIONI, 1999, p. 113-114). Acrescenta-se ainda:

[...] brevemente sólo los puntos pertinentes al papel de los valores compartidos a la hora de asegurar una buena sociedad, que es lo que aquí está en juego. Básicamente, los comunitarios han defendido el concepto de bien común y han señalado las limitaciones inherentes al hecho de apoyarse de manera exclusiva en el bien tal como se formula individualmente. Por razones ya analizadas, estoy de acuerdo con los que señalan que una buena sociedad requiere formulaciones sociales del bien (ETZIONI, 1999, p. 119).

No sentido da visão comunitária que segue a sentença, há uma noção de que os valores de uma comunidade têm identidade, história e cultura e não são simplesmente alterados conforme interesses de ocasião (acordos políticos, por exemplo) ou acordados em questões contratuais, particulares ou qualquer outra concessão. Com esse viés, afastam-se as perspectivas individualistas de apropriação de valores individualizados ou estipulados somente pela razão, como um contrato, sem levar em conta o contexto sócio histórico acumulado de valores compartilhados.

A princípio, o pensamento comunitário não se afeta pelo debate de esquerda e de direita, estando, portanto, acima disso, já que as linhas ideológicas defendidas em grande parte dessas vertentes (conservadores, liberais, etc.) encontram-se centradas no perfil da autonomia, prestando pouca atenção à ordem social, em síntese de um pensamento individualista. Em contrapartida, os sociais conservadores dão ênfase a feições de ordem social, projetando uma ordem moral em desvalia da autonomia (ETZIONI, 1999, p. 27).

Desse modo, o pensamento comunitário presta uma visão intermediária, não estando comprimido por nenhuma perspectiva governamental. Esse modelo busca compatibilizar tanto a autonomia quanto a ordem social, ou seja, a proteção de planos individuais (autonomia) e a formação de valores compartilhados pela estruturação da ordem social.

Por fim, percebe-se que, mesmo a Constituição Federal de 1988 tendo sido pautada em um contrato social, busca-se uma inovadora visão comunitária, garantindo direitos sociais e fundamentais aos atores sociais em pauta. Dessa forma, a participação é o fator chave para a construção da cidadania. Participar, portanto, significa engajar-se nas decisões, compartilhar dos resultados.

No capítulo que segue, serão estudados os atores sociais e suas principais conceituações, além de se analisar o que são as políticas públicas e como programá-las.

2 OS ATORES SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo irá analisar o conceito de atores sociais e das políticas públicas; ao mesmo tempo, irá verificar qual a importância dessas ações para a inclusão social desses cidadãos no Estado brasileiro. Conseqüentemente, serão analisados os beneficiários de programas de transferências de renda e as políticas públicas que se efetivaram no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

2.1 Conceito de atores sociais

No que tange aos atores sociais, Dubet afirma que os atores sociais são definidos não por relações, por ligações com os demais, mas pela interiorização da sociedade. Para o autor:

Os factos sociais são exteriores ao indivíduo e são dotados de um poder de coerção devido ao qual se impõem a ele. É certo que esta coerção não é necessariamente percebida pelos indivíduos como uma coerção, porque ela é interiorizada e pode ser sentida como uma liberdade. O actor social torna sua coerção que pode ser assim vivida como uma vocação, como um imperativo moral, uma escolha ou uma natureza na medida em que ela é refractada na consciência individual. A socialização é também uma subjectivação que gera o domínio de si e a autonomia. O actor é definido não por relações, por ligações com os outros, por posições de poder, por objectivos autónomos prosseguidos, pela procura racional dos meios, mas pela interiorização da sociedade. É, em qualquer caso, deste modo que o actor é social, pela interiorização da objectividade da sociedade considerada como um facto (DUBET, 1996, p.22-23).

Segundo Krischke (2003), o duplo processo de crise versus rearticulação econômica ocorreu em nível nacional e até mesmo regional, simultaneamente ao de transição da democracia. Esse fato proporcionou mudanças estratégicas de identidade e de cultura política desses atores sociais.

Para Krischke (2003, p.165), as mudanças econômicas e políticas têm sido acompanhadas de uma crise de estruturas e orientações sociais que acentuam as diferenças e os conflitos étnicos, socioculturais, geracionais preexistentes e do cotidiano familiar, o que faz as políticas de internacionalização do nosso continente

produzirem efeitos “perversos”. Porém é de se dizer que nem de todas as políticas produzem efeitos negativos como, por exemplo, as que se aplicam ao meio rural de integração e de cooperação internacional.

O mesmo autor (KRISCHKE, 2003) aponta que existe uma emergência entre os trabalhadores por intermédio de uma “nova esquerda”, ou seja, de uma nova forma de fazer política que aceita um perfil policlassista como representação do sistema democrático vigente. Tece sua visão no sentido de que as complementações entre a representação política e a participação social corroboram para a consolidação do regime democrático, sob a lógica da ação coletiva. Em contrapartida, destaca que as diversas abordagens entre a interação social e o político enfatizam a emergência de problemas e conflitos sociais e institucionais. Menciona, como exemplo, estudos realizados sobre poder local, afirmando que:

Além das críticas aos persistentes “coronelismos” e “clientelismos”, tais estudos demonstram novas viabilidades para a participação dos atores sociais, não apenas pela realização de eleições em todos os níveis do governo, mas ainda devido às vantagens da descentralização administrativa, do equilíbrio entre os poderes e das políticas participativas adotadas por muitos governos. Ou seja, há evidências de que uma “lógica da ação coletiva” coordena a ação social e a representação política, colaborando para a consolidação (ou ao menos a ampliação) do regime democrático (KRISCHKE, 2003, p.167).

Percebe-se que sobrevêm mudanças de identidade e de relação entre os atores sociais. Seria possível, por isso, reformular os tipos ideais de orientações e ações de caráter estratégico e considerá-los como dimensões complementares da ação coletiva, da qual não se espera que se manifeste de forma pacífica e natural como resultante do processo de institucionalização.

Esses atores sociais combinam orientações e ações estratégicas na busca de participação social, desenvolvimento e expansão na esfera pública, bem como ações estratégicas e de identidade que tanto podem seguir ênfases particularistas quanto universalistas. Exemplifica, como meio de demonstrar a forma como isso ocorre, trazendo o caso dos metalúrgicos do ABC em 1970, do movimento feminista e a luta da juventude, todos demonstrando a combinação de ações e de orientações estratégicas e identitárias (KRISCHKE, 2003, p. 171-172).

Em última análise, Krischke (2003) dedica-se à dimensão cívico-cultural da ação coletiva como sendo uma terceira dimensão da busca pela consolidação da democracia. Aponta para o interesse principal da cultura cívica como dimensão coletiva à iniciativa e à pluralidade social, tanto na vida dos grupos como das organizações sociais, além da ação orientada à esfera pública. É por isso que os atores e movimentos sociais emergentes da América Latina, desde os anos 1980 e 1990, estão também contribuindo para a transformação cultural e expansão da esfera pública, mesmo tendo em seu arcabouço componentes estratégicos e identitários.

Amplia sua visão ao mostrar que se deve reconhecer essa dimensão cívico-cultural da ação, com ênfase na inserção global da América Latina, investigando-se, há algum tempo, acerca do controvertido ponto da “pós-modernidade”. Essa questão tecida a respeito da modernidade tem sido sempre debatida na América Latina em relação ao tema da cultura política, principalmente, em movimentos estéticos e literários como, por exemplo, o movimento modernista dos anos 1920 a 1930, no Brasil, ou mesmo na literatura latino-americana dos anos 1970 (KRISCHKE, 2003).

Por fim, o autor enfoca essa dimensão da cultura cívica. Segundo ele, trata-se com isso de argumentar sobre a possibilidade e a necessidade de alcançar uma cultura política como a dos atores das sociedades e dos regimes democráticos ocidentais consolidados. Essas sociedades orientam os atores para a globalização e à universalização dos valores da democracia por meio de pautas intersubjetivas de comunicação, normas e comportamento democrático. Conclui afirmando que:

[...] cabe reconhecer que as mudanças estratégicas, identitárias e cívico-culturais dos atores sociais na América Latina têm estimulado os estudos da área ao reconhecimento, sempre mais consensual (ainda que as discrepâncias continuem e devam estimular-se também), da inter-relação dessas diferentes dimensões da prática social com a construção e consolidação dos novos regimes e culturas [...] (KRISCHKE, 2003, p. 185).

Para se falar em consolidação da democracia, importante é verificar o pensamento de Touraine (1996) que afirma poder ser medida essa consolidação pelo grau de desenvolvimento das instituições democráticas, que se apresenta não somente como “[...] um conjunto de garantias institucionais, mas também uma liberdade negativa. Uma luta dos sujeitos, em sua cultura e sua liberdade, contra a

lógica dominadora do sistema [...]” (p. 207). Na ótica Touraine, o sujeito forma-se na vontade de escapar das forças, das regras que o impedem de ser ele mesmo. Assim, não há sujeito sem sacrifício e sem alegria.

Na era da globalização, as relações interpessoais são aceleradas e, muitas vezes, rompidas. Para Touraine (2007), a crise e a ruptura dos laços sociais é um dos temas mais propagados e inseridos no contexto da globalização. Além de ocorrerem rompimentos entre os atores e o sistema social, existe uma propensão para acontecer também em grupos de proximidades, sendo esses a família, os amigos, os companheiros, deixando, sobretudo, os indivíduos em estado de vulnerabilidade. Em relação a esses fatores, Touraine afirma que: “As consequências negativas deste vazio social atingem, sobretudo as categorias mais fracas e as mais dependentes, e em primeiro lugar as que são rejeitadas para fora do mundo do trabalho ou para as suas margens [...]” (2007, p. 82). Partindo dessa análise, Touraine salienta que os sujeitos, ao serem pressionados pela globalização e pelo neo comunitarismo, são impelidos a buscarem em si mesmos sua unidade como sujeitos:

O sujeito é mais forte e mais consciente de si mesmo quando se defende contra ataques que ameaçam sua autonomia e sua capacidade de perceber-se como um sujeito integrado, ou pelo menos lutando para sê-lo, para reconhecer-se e ser reconhecido como tal (TOURAINÉ, 2007, p. 112).

Touraine propõe que a ideia de sujeito é inseparável da ideia de relações sociais e por isso é chamado de ator social:

Aqueles que querem identificar a modernidade unicamente com a racionalização não falam do Sujeito a não ser para reduzi-lo à própria razão e para impor a despersonalização, o sacrifício de si e a identificação com a ordem impessoal da natureza ou da história. O mundo moderno é, ao contrário, cada vez mais ocupado pela referência a um Sujeito que está libertado, isto é, que coloca como princípio do bem o controle que o indivíduo exerce sobre suas ações e sua situação e que lhe permite conceber e sentir seus comportamentos como componentes da sua história pessoal de vida, conceber a si mesmo como ator. O Sujeito é a vontade de um indivíduo de agir e de ser reconhecido como ator (TOURAINÉ, 2002, p. 219-220).

Partindo dessa concepção, pode-se entender o indivíduo como ser biológico, o sujeito como um ente jurídico e o ator como um conceito coletivo o inserindo no meio e/ou campo político. Touraine expõe que o indivíduo não é senão uma unidade particular em que se misturam a vida e o pensamento, a experiência e mesmo a consciência. O sujeito acaba sendo a passagem do Id ao Eu, ou seja, o controle exercido sobre o vivido para que tenha um sentido pessoal e para que o indivíduo se transforme em um ator que se insira nas relações sociais para transformá-las. Segundo o autor:

O indivíduo não é senão a unidade particular onde se misturam a vida e o pensamento, a experiência e a consciência. O sujeito é a passagem do Id ao Eu, o controle exercido sobre o vivido para que tenha um sentido pessoal, para que o indivíduo se transforme em ator que se insere nas relações sociais transformando-as, mas sem jamais identificar-se completamente com nenhum grupo, com nenhuma coletividade. Por que o ator não é aquele que age em conformidade com o lugar que ocupa na organização social, mas aquele que modifica o meio ambiente material e sobretudo social no qual está colocado, modificando a divisão do trabalho, as formas de decisão, as relações de dominação ou as orientações culturais (TOURAINÉ, 2002, p. 220-221).

Touraine vai além, mostrando que o sujeito e ator são noções inseparáveis e que residem em um mesmo conceito. Para ele:

Sujeito e ator são noções inseparáveis e que resistem conjuntamente a um individualismo que restitui a superioridade à lógica do sistema sobre o ator, reduzindo este último à procura racional – portanto calculável e previsível – de seu interesse. Na sociedade moderna, esta produção do ator pelo sujeito pode fracassar. O indivíduo, o sujeito e o ator podem afastar-se um do outro. Somos frequentemente atingidos por esta doença da civilização. Por um lado, vivemos num individualismo narcisista; por outro, somos tomados pela nostalgia do ser ou do sujeito, no sentido antigo que se dava a esse termo, e lhe damos expressões estéticas ou religiosas; por outro lado ainda, nós “fazemos o nosso trabalho”, desempenhamos nossos papéis e vamos consumir, votar ou viajar como se espera que façamos. Levamos várias vidas e experimentamos de maneira tão forte o sentimento de que si-mesmo é o contrário da nossa identidade, que fugimos dele por meio de uma droga ou simplesmente suportamos as exigências da vida cotidiana (TOURAINÉ, 2002, p. 221).

Portanto, existe uma correspondência recíproca entre o processo de consolidação da democracia e o desenvolvimento de uma cultura cívica no âmago

da sociedade, manifestada por sujeitos ou movimentos sociais no sentido da “globalização e universalização dos valores da democracia, por meio de pautas intersubjetivas de comunicação, normas e comportamentos democráticos” (KRISCHKE, 2003, p.197).

A ruptura com as “vanguardas” do modernismo político demorou a se estabelecer na América Latina. Apesar desse atraso, trouxe um novo clima, ou seja, uma nova sensibilidade “pós-moderna” que promove em nossa sociedade¹⁶ a busca por uma vida confortável e digna como ideal de realização pessoal e da coletividade, transcendendo os mecanismos tradicionais de enquadramento pelo Estado e pelo mercado de consumo.

Por fim, José Rogério Lopes afirma que o ator social é definido como um sistema. Para ele:

Na sociedade, o ator é o sistema, ou seja, o ator social é definido como a vertente subjetiva do sistema; meus sentimentos amorosos, minhas opiniões políticas, minha maneira de vestir, são o produto da minha socialização, isto é, a maneira como eu me integrei subjetivamente nos objetivos do sistema (LOPES, 2008, p.347).

Para concluir, é de vital importância viabilizarem-se as mudanças referentes ao caráter estratégico da ação coletiva para os processos de expansão da esfera pública, em face de seu caráter de constante aumento das necessidades a serem satisfeitas.

¹⁶Todos sabem o que se pretende dizer quando se usa a palavra “sociedade”, ou pelo menos todos pensam saber. A palavra é passada de uma pessoa para outra como uma moeda cujo valor fosse conhecido e cujo conteúdo já não precisasse ser testado. Quando uma pessoa diz “sociedade” e outra a escuta, elas se entendem sem dificuldade. Mas será que realmente nos entendemos? A sociedade, como sabemos, somos todos nós, é uma porção de pessoas juntas. Mas uma porção de pessoas juntas na Índia e na China formam um tipo de sociedade diferente da encontrada na América ou na Grã-Bretanha; a sociedade composta por muitas pessoas individuais na Europa do século XII era diferente da encontrada nos séculos XVI ou XX. E, embora todas essas sociedades certamente tenham consistido e consistam em nada além de muitos indivíduos, é claro que a mudança de uma forma de vida em comum para outra não foi planejada por nenhum desses indivíduos. Pelo menos, é impossível constatarmos que qualquer pessoa dos séculos XII ou mesmo XVI tenha conscientemente planejado o desenvolvimento da sociedade industrial de nossos dias. Que tipo de formação é esse, esta “sociedade” que compomos em conjunto, que não foi pretendida ou planejada por nenhum de nós, nem tampouco por todos nos juntos? Ela só existe porque existe um grande número de pessoas, só continua a funcionar porque muitas pessoas, isoladamente, querem e fazem certas coisas, e, no entanto sua estrutura e suas grandes transformações históricas independem, claramente, das intenções de qualquer pessoa em particular (ELIAS, 1994, p.13).

Importante se faz salientar que o ator no presente trabalho é visto como o cidadão que está em pobreza extrema.

A seguir se analisará os principais conceitos de políticas públicas e como são feitas no contexto atual demonstrando os principais aspectos.

2.2 Conceito de Políticas Públicas

Quando se trabalha com políticas públicas, é preciso distinguir a definição do que é *policy*, *polity* e *politics* para que haja melhor compreensão do termo que será utilizado no contexto do presente trabalho. Frey salienta que:

De acordo com os mencionados questionamentos da ciência política, a literatura sobre 'policy analysis' diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de 'polity' para denominar as instituições políticas, 'politics' para os processos políticos e, por fim, policy para os conteúdos da política: (a) a dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; (b) no quadro da dimensão processual '*politics*' tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; (c) a dimensão material '*policy*' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 216-217).¹⁷¹⁸

¹⁷ Se o termo "política" é polissêmico, a expressão "políticas públicas" é duplamente [...] Designando a esfera política em contraposição a um esfera da sociedade civil, usa-se *polity*, enquanto *politics* designa a atividade política e *policies*, a ação pública (BUCCI, 2006, p.60).

¹⁸ *Polity*, *politics* e *policies* correspondem, portanto, a diferentes níveis da vida estatal. O primeiro, à sua estrutura; o segundo, ao seu funcionamento; o terceiro, aos seus produtos. A estrutura diz respeito às regras de relacionamento entre os atores e às organizações em que eles atuam $\frac{3}{4}$ ou às instituições propriamente ditas. O funcionamento tem a ver com a atividade política, que se desenrolaria de uma forma ou de outra, fossem quais fossem as instituições vigentes, muito embora as condições desse desenrolar variassem consideravelmente, dependendo do tipo de arranjo constitucional em vigor. Os produtos são aquilo que o Estado gera, seja para se autogerir e manter-se, seja para responder às demandas sociais existentes $\frac{3}{4}$ filtradas e interpretadas de acordo com as condições em que se desenrola a *politics*. A princípio, temos aí uma gradação em termos do que condiciona o quê: as regras institucionais condicionam o jogo político, que condiciona o conteúdo das políticas (COUTO, 2001, p.34-35).

Importante se analisarem as definições de políticas públicas¹⁹. Segundo Saravia, podem-se ter três componentes para se definir o termo *política pública*, o institucional, o decisório e o comportamental. Para ele:

Nas definições de dicionários de ciência política, encontram-se os seguintes componentes comuns: a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social (SARAVIA, 2006, p. 31)

Importante se faz a diferenciação conceitual das políticas públicas. A figura que segue demonstrará os tipos existentes.

Figura 1: Diferenciação conceitual das políticas

POLÍTICAS			
Distributivas	Regulatórias	Redistributivas	Institucionais
Crédito Rural	Preços Mínimos	Reforma Agrária	Conselhos Municipais e Estaduais de Desenvolvimento Rural e CONDRAF
Programa Equivalência-Produto	Direitos Compensatórios	Transferência de Renda	Estrutura Administrativa dos Ministérios e Secretarias do Governo Estadual
	Tributação		
	Comércio Exterior		

Fonte: adaptado de Lamounier (1994)²⁰

¹⁹ No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. (SOUZA, 2003, p. 13)

²⁰ FLEXOR; LEITE. Disponível em: <<http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/>>

Na figura acima, verificam-se os tipos de políticas públicas existentes e suas principais diferenciações conceituais. As políticas públicas distributivas têm como característica os programas de equivalência; as políticas regulatórias possuem direitos compensatórios; as políticas públicas redistributivas acabam inserindo no contexto os programas de transferência de renda e, por fim, as políticas institucionais criam estruturas administrativas. Conforme Flexor e Leite:

Talvez, pudéssemos pensar em diferenciar as políticas de uma outra forma: aquelas de caráter distributivo (como o crédito rural, por exemplo), de caráter regulatório (como a política de preços), as políticas redistributivistas (e aqui a reforma agrária é o exemplo clássico) e, finalmente, as institucionais (onde enquadram-se os conselhos municipais, regionais, nacionais de diferentes naturezas). É importante esclarecer que, enquanto no primeiro caso os atores contemplados e/ou excluídos dos benefícios dessas políticas não dialogam entre si, sendo mediados indiretamente pelo Estado; no segundo caso a ação público-estatal pauta-se por um conjunto de normas e procedimentos acordados entre os diferentes agentes e, finalmente, no caso das políticas redistributivistas, apesar da mediação governamental, há uma forte possibilidade de conflito entre diferentes atores, sejam eles “ganhadores” ou “perdedores” (ver Figura 1, acima). Ou seja, no caso das políticas redistributivistas, o Estado, por meio dos instrumentos de política, estaria distribuindo de uma outra forma algo que já possuía uma configuração prévia (FLEXOR, LEITE)²¹

A seguir, será analisada a diferenciação das esferas de atuação das políticas, ou seja, em que setores atuam no contexto brasileiro.

AnalisePolitica%20Publica_flexor_leite.pdf>. Acesso em 15 jul. 2012.

²¹ Mesmo quando estamos analisando um conjunto específico de políticas, é importante sublinhar que o seu desempenho também deve levar em consideração outros fatores que não estejam necessariamente relacionados ao objeto particular da análise. Ou seja, ao tratarmos da política de crédito, inclusive nas políticas diferenciadas de crédito no Brasil, como é o caso do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), é importante levarmos em consideração a relação desse programa com o contexto mais geral da política macroeconômica, em particular a política monetária. Assim, uma diferenciação possível para pensarmos os diversos casos de políticas (*policies*) em diversos contextos institucionais (*polity*) e arranjos políticos (*politics*), abordados anteriormente, seria aquela que desagregaria as mesmas entre as políticas de abrangência *macro* (econômica, política, global), de atuação *regional* e aquelas de perfil *setorial* (FLEXOR, LEITE. Disponível em: <[http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica %20Publica_flexor_leite.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica_%20Publica_flexor_leite.pdf)>. Acesso em 15 jul. 2012. p.17).

Figura 2: Diferenciação das esferas de atuação das políticas

POLÍTICAS		
Macro	Regionais	Setoriais
Comerciais	Desenvolvimento	Agrícolas
Financeiras	Polos Regionais	Agrárias
Fiscais	Sociais	Diferenciadas
Cambiais	Incentivos	Ambientais

Fonte: adaptado de Delgado (2001).²²²³

Pertinente destacarem-se as esferas de atuação das esferas das políticas. Possui-se a esfera macro que atua no marco comercial, financeiro, etc. A esfera regional atua no desenvolvimento, polos regionais, sociais e incentivos e, por fim, na esfera setorial que atua nas áreas agrícolas, agrárias entre outras. Segundo Wayne, a ideia de política pública acaba pressupondo a existência de uma esfera no âmbito da vida privada, senão coletiva. Para Parsons:

[...] la idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de La actividad humana que se cree que requiere la regulación de medidas comunes (PARSONS, 2007, p.37).²⁴

²² Segundo Flexor e Leite (2012, p.18), “Um comentário adicional deve ser dedicado à construção de arenas específicas para o exercício de determinados programas ou políticas. A rigor a própria criação dessas arenas deve ser entendida como resultado de uma dada política, ou seja, aquilo que chamamos anteriormente de políticas institucionais, ou ainda constitutivas segundo Frey (2000). A experiência brasileira a partir da segunda metade dos anos 1980 tem sido rica na criação e operacionalização de diversas arenas atreladas a distintos programas. Estas arenas podem ser consultivas ou, ainda, deliberativas, e assumirem diferentes formatos: conselhos (municipais, regionais, estaduais, nacionais), comissões, grupos de discussão ou grupos executivos, câmaras (setoriais, técnicas, etc.). Um elemento importante na análise das arenas é a sua capacidade de congregar os atores diretamente envolvidos num determinado tema, mesclando representantes de organizações governamentais e da sociedade civil. Uma rápida visita ao quadro atual permitirá, por exemplo, identificar algumas arenas relacionadas a políticas específicas: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e/ou Sustentável (CMDR) e o Conselho Estadual (CEDRS), os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, etc. (FLEXOR; LEITE. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica_flexor_leite.pdf>. Acesso em 15 jul.2012).

²³ (FLEXOR; LEITE). Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica_flexor_leite.pdf>. Acesso em 15.jul. 2012.

²⁴ Parsons (2007, p.38) vai adiante afirmando que “según lós economistas políticos, el secreto para resolver la tensión entre los “intereses” públicos y los privados se encontraba em el desarrollo de su

Na ótica de Boneti (2006, p.14), as políticas públicas podem ser definidas partindo-se do pressuposto de que a tomada de decisão que resulta em uma política pública acaba envolvendo alguns condicionamentos básicos dependendo do momento histórico. Assim, “as políticas públicas de decisões de intervenção na realidade social, quer seja para efetuar investimentos ou de pura intervenção administrativa ou burocrática”.

As políticas públicas²⁵ podem ter vários suportes, podem ser definidas como um programa, um quadro de ação governamental ou até como um conjunto de medidas que visam a dar suporte para a máquina governamental e resolver os problemas sociais. Segundo ilustra Bucci:

Isso ilustra porque a política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimento a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito (BUCCI, 2006, p. 14).

Assim, “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. (BUCCI, 2006, p. 38).

Dessa forma, as políticas públicas visam a adotar e coordenar disposições sociais relevantes e determinadas que o Estado necessita dispor ao cidadão, pois esse cidadão possui esse direito frente ao Estado. Assim, as políticas públicas são

idea de los mercados”. Também salienta que “las políticas públicas penetraron em prácticamente todos los aspectos de la vida social, em espacios que los economistas políticos hubieran considerado privados”. (PARSONS, 2007, p. 39). Parson afirma que “las políticas públicas y los problemas públicos aportan un objetivo común para las ciencias sociales y áreas de actividad e investigación científica que ahora están más al tanto del político dentro del cual se desarrollan. Este objetivo común se há traducido em la acentuación del caracter multidisciplinario del análisis de las políticas públicas y los problemas públicos”. (PARSONS, 2007, p.63). Parson (2007) acaba salientando a política pública podem modificar a maneira de legitimar o discurso, sendo que “las políticas públicas comprendían las artes de la ilusión política y la duplicidad” (PARSONS, 2007, p.48).

²⁵ A política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são chamadas “políticas de Estado” e, há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas “políticas de governo” (BUCCI, p.2006, 19).

prestações positivas do Estado, e mesmo do governo²⁶, que são adotadas para garantirem ao cidadão seus direitos inseridos em normas programáticas, ou seja, normas programas. Indo adiante, na visão de Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Outro fator condicionante das políticas públicas são os interesses da expansão do capitalismo internacional e os originados no contexto social, ou das classes dominantes e dos vários segmentos que a compõem. Para Boneti, o contexto atual da elaboração e do estabelecimento de políticas públicas depende de alguns fatores, sendo eles:

O primeiro deles são os interesses da expansão do capitalismo internacional, explicitados pelas elites globais. Estas elites utilizam-se de diferentes estratégias no sentido de angariar poderes e possibilidades de interferirem no caráter e na operacionalização das políticas de países periféricos, de forma a atender aos interesses, lançando mão de dois principais expedientes: a) das amarras impostas aos países periféricos pela dependência econômica para condicionar empréstimos destinados a investimentos públicos dirigidos, de interesse específico do capital global; b) de parâmetros avaliativos (utilizando-se de ingredientes ideológicos) de construção de imagens dos países periféricos no mundo global, a partir de indicadores cuja “melhoria” é de interesse do capitalismo global, obrigando, com isto, os países periféricos, a adotar “modelos” homogêneos de desenvolvimento econômico e social. O segundo fator condicionantes na elaboração e instituição das políticas públicas diz respeito aos interesses

²⁶ Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse, os movimentos sociais e as agências multilaterais, por exemplo, com diferentes graus de influência segundo o tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que apesar de limitações e constrangimentos, a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade não está inibida ou bloqueada (PETERS, 1998, p. 409; SOUZA, 2003, p.15).

originados no contexto nacional, os das classes dominantes e dos vários segmentos que compõem a sociedade civil (BONETI, 2006, p.15)

Importante se faz a análise de alguns elementos de estruturação das políticas públicas, como os programas cuja utilidade está relacionada com o objetivo que pretende alcançar; a ação-coordenação, que é a forma de atingir os objetivos sociais a que se propõem, e, por fim, o processo, que são os atos para efetivar as políticas públicas. Na visão de Bucci, como:

a) programa a utilidade do elemento programa é individualizar unidades de ação administrativa, relacionadas aos resultados que se pretende alcançar". (BUCCI, 2006, p. 40). Assim, "os programas bem construídos devem apontar também os resultados pretendidos, indicando, ainda, quando possível, o intervalo de tempo em que isso deve ocorrer. Tais parâmetros serão úteis na avaliação dos resultados da políticas públicas, após a sua implementação. O programa contém, portanto, os dados extrajurídicos da política pública. Os instrumentos de formalização jurídica da política podem explicitar de forma mais ou menos clara os termos do programa, mas é certo que quanto mais próximo ambos estiverem, maior é a condição de efetivação jurídica da política. É o que se chama de 'modelagem jurídica'. (BUCCI, 2006, p. 43). b) ação-coordenação: programa de ação. o ideal de uma política pública é resultar no atingimento dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs; obter resultados determinados, em certo espaço de tempo". (BUCCI, 2006, p. 43). Assim, "pensar em política pública é buscar a coordenação, seja na atuação dos Poderes Públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, seja entre os níveis federativos, seja no interior do Governo, entre as várias pastas, e seja, ainda, considerando a interação entre organismos da sociedade civil e do Estado. Por essa razão tem crescido a importância, na gestão pública, de instrumentos consensuais como convênios e consórcios. (BUCCI, 2006, p. 44). c) processo: o termo processo conota sequência de atos tendentes a um fim, procedimento, agregado de elemento contraditório. Este último, no contexto da formulação de políticas públicas, associa à abordagem jurídica inequívoca dimensão participativa". (BUCCI, 2006, p. 44). "A forte relação entre as políticas públicas e o calendário eleitoral no cenário brasileiro tem grande expressão no processo decisório público (BUCCI, 2006, p. 46).

Dessa forma, cada política pública acaba passando por diversos estágios. Segundo Saravia, "em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. As políticas públicas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios, os atores." (2006, p. 32).

De acordo com Saravia (2006), é possível vislumbrar várias etapas no processo de políticas públicas. Para o autor, existem os seguintes processos: a agenda (inclusão de determinado assunto na lista de prioridades); a elaboração

(consiste em identificar e delimitar o tema); a formulação (seleção de alternativas mais convenientes definindo objetivos); a implementação (planejamento e organização); execução (conjunto de ações destinadas a atingir o objetivo proposto pelas políticas públicas); acompanhamento (supervisão da execução de uma atividade); avaliação (mensuração e análise). Coadunando com a ideia acima, Saravia mostra os processos das políticas públicas.

O primeiro momento é o da agenda ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder político. [...]. O segundo momento é a elaboração, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. [...] A formulação, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro. [...] A implementação, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la [...] (SARAVIA, 2006, p. 33-34).

O autor continua salientando as fases de execução, acompanhamento e avaliação, que se dão da seguinte maneira:

A execução, que é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia. [...] O acompanhamento, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. A avaliação, que consiste na mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às conseqüências previstas e não previstas (SARAVIA, 2006, p. 34-35)

O processo de políticas públicas, portanto, acaba observando uma sequência ou uma esquematização que habitualmente pode ser improvisada.²⁷

Adiante, na visão de Parsons (2007), “quando os temas se convertem em problemas políticos demandando políticas públicas?” Para o autor, a tomada de decisões abarca todo o ciclo das políticas públicas e acaba constituindo um problema que vai entrar na agenda política²⁸ e depois virar política pública. Salienta-se que nem todos os problemas que integram a agenda tornar-se-ão políticas públicas. Para Parsons:

[...] la toma de decisiones abarca la totalidad del ciclo de las políticas públicas; por ejemplo: las decisiones acerca de qué constituye un “problema”, qué información elegir, selección de estrategias para influir la agenda de las políticas, selección de opciones de políticas a considerar, selección de qué opción, selección de fines y medios, selección del método para evaluar las políticas (PARSONS, 2007, p. 273).

O mesmo autor continua afirmando que:

[...] En el nivel los actores de alta jerarquía dentro de las políticas públicas deben tomar una decisión en cuanto a la formulación de un política “nacional” económica o de salud; en otro, los actores vinculados a las políticas “del salud” en el orden de gobierno local o dentro de un hospital también toman decisiones (PARSONS, 2007, p. 274).

²⁷ Segundo esse modelo de análise, a produção de políticas inicia-se com a identificação de um problema e a construção de uma agenda. Nesse sentido, a tomada de decisão não representa o ponto de partida das políticas públicas. Ela é precedida de ações e processos que constroem o campo e o tema dessa política. A construção da agenda representa o conjunto de problemas percebidos e que é capaz de estimular um debate público e a intervenção de autoridades políticas legítimas. Cabe indicar que no processo de construção da agenda o grau de consenso ou conflito representa um parâmetro decisivo: num extremo, temos situações rotineiras; num outro, a controvérsia destaca-se como característica básica. No entanto, nem todos os problemas podem facilmente ser inscritos numa agenda. Para que isso ocorra é necessário: 1) que o problema seja relacionado com o escopo de atividades de uma autoridade; 2) que o problema seja capaz de ser traduzido na linguagem da ação política; 3) a existência de uma situação problemática, i.e., a presença de um hiato entre, por um lado, as expectativas e aspirações e, por outro lado, os desejos e crenças do que deveria ser feito e realizado. (FLEXOR; LEITE, 2012). Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica_flexor_leite.pdf>. Acesso em 15 jul. 2012, p. 09).

²⁸ Na sua acepção mais simples, a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-os em objetos de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas (SARAVIA, 2006, p.33).

Portanto, para Parsons, a definição do problema é parte do problema, pois os problemas implicam em percepções e as percepções são construções. E a partir das construções se criam as políticas públicas.²⁹

Dessa forma, resumindo o conceito de políticas públicas na visão de Wayne Parsons (2007): tem-se um TEMA³⁰, a partir do qual se vai poder desenvolver um PROBLEMA³¹ de onde podem surgir POLÍTICAS PÚBLICAS³².

Adiante o autor salienta que “la formulación de las políticas públicas termina com la definición o la aprobación de una política pública. En las atinadas palabras de Anderson: “Las políticas públicas se formulan mientras se administran y se administran mientras se formulan” (PARSONS, 2007, p. 482).

Continua mostrando que “em gran medida, la falta de interes em los problemas de la etapa posterior a la formulación de las políticas se debía al predominio de modelos y mapas que estructurabam la investigación” (PARSONS, 2007, p. 482). Continua o mesmo autor analisando os modelos de organização e de formulação de políticas públicas:

[...] los modelos de las organizaciones que analizan la formulación y la implementación de las políticas públicas em situaciones de interacción humana, y no como una máquina ou um sistam, se concentran em la naturaleza de dichas interacciones”. (PARSONS, 2007, p. 490). “El tema de la interacción también es central em los modelos que entienden la implementación como um processo estructurado por el conflicto y la negociación. Los modelos racionales, por supuesto, también reconocen que el conflicto y la consolidación de acuerdos tienen lugar durante la implementación (PARSONS, 2007, p. 490).

²⁹ Ciclo das Políticas Públicas na visão de Wayne Parsons (2007, p.113-114): Constituição do problema; Inclusão na agenda; Formulação (seleção e definição das opções de solução); Implementação; Avaliação. O ciclo das Políticas Públicas ou enfoque *por etapas* continua sendo a base da análise de PPs. O autor reconhece a relevância das críticas, mas afirma sua adesão ao enfoque *por etapas*. “A fortaleza do enfoque ‘por etapas’ é que proporciona uma estrutura racional dentro da qual é possível considerar a multiplicidade da realidade. Assim, cada etapa apresenta um contexto em que se pode lançar mão de diferentes marcos” (2007, p. 114).

³⁰ Si se define la toma de decisiones como un proceso en el que se elige o selecciona determinada opción, entonces la noción de decisión implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y el espacio que marca el modelo en el que los diseñadores de las políticas públicas asignan valores (PARSONS, 2007, p. 273). Assim, a definição dos temas traduz uma forma de poder político

³¹ Os problemas se formam no processo de ser vistos e definidos pela sociedade.

³² “[...] Al tomar decisiones también “desplazan” un motivo privado hacia un objeto público. Esta idea del desplazamiento constituye uno de los aspectos más importantes de la obra de Lasswell para el estudio de las políticas públicas” (PARSONS, 2007, p. 366).

A opinião pública está para o mercado político como o consumidor para o mercado econômico. A demanda de políticas públicas determina a sua oferta. (PARSONS, 2007, p. 141), portanto, a opinião pública é um conceito que evoluiu com o desenvolvimento das instituições políticas e das vertentes de sua difusão. (PARSONS, 2007, p. 142). Como as áreas consideradas importantes pela opinião pública nem sempre são as mesmas, a formulação de políticas públicas é problemática.

Talvez as elites das políticas públicas não controlem o processo da agenda, mas tem grande impacto a influência que exercem sobre os assuntos que recebem mais ou menos atenção e que chegam à agenda em comparação com os membros da sociedade cuja participação é marginal e está limitada (PARSONS, 2007, p. 236). A formulação de políticas públicas tem lugar no contexto dos limites econômicos, sociais, geográficos, históricos e culturais (PARSONS, 2007, p. 226).

Sendo assim, as políticas públicas são uma importante ferramenta para a erradicação das diferenças existentes entre as estratificações de classes sociais – subclasses – e da distribuição de renda em nosso país, e pode-se defini-las como “conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos” (HERMANY, 2010, p. 206).

Sendo assim, as políticas públicas podem ser o núcleo propulsor de concretização da cidadania e da diminuição de diferenças nos espaços locais. Para Celina Souza, no que tange às políticas públicas, destaca a visão de diversos autores acerca do conceito mostrando que:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, e Lynn (1980), como um conjunto de ações de governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: políticas públicas é a soma das atividades de governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: *quem ganha o quê, por que e que diferença faz* (SOUZA, 2006, p. 24, grifo nosso).

Essa atuação governamental não pode ser realizada de modo seccionado a fim de evitar danos colaterais e comprometer a finalidade de ação. Salienta-se, por isso, a importância da observação holística como destaca Celina Souza:

[...] a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de variadas disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem reconhecendo influência de técnicas quantitativas. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários olhares. Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisa. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetida a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p. 26).

Quando os temas como a inclusão social, a busca da cidadania se convertem em problemas políticos demandando políticas públicas? Esse agir da política pública segue o que se chama de “ciclo deliberativo”, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. “O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção de opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 29). A partir desse ciclo, dar-se-á toda a construção da ação pública, desde a constatação do problema como algo relevante para a sociedade até a implementação e a avaliação de eficácia da política pública.

À frente, Pastorini transcende a análise das políticas sociais como instrumentos neutros de redistribuição da renda e de reequilíbrio social, colocando-as no seu justo termo: como espaço de lutas sociais e de classes e como uma unidade político, econômico e social.

As desigualdades sociais são ocasionadas pela acumulação de capital, que ocorre em virtude conjecturas sociais, aliada a um conjunto de ações do Estado, denominadas de “concessões”. Dentro dessa perspectiva tradicional, trata-se de mecanismos tendentes a redistribuir os “escassos recursos sociais” com o intuito de melhorar o bem-estar da população em seu conjunto, especialmente daqueles

prejudicados pelo mercado. Entende-se que a alternativa apontada para suprir o problema seria proporcionar uma melhor distribuição de renda ou uma distribuição “menos desigual” dos recursos sociais (PASTORINI, 1996, p. 82).

As políticas sociais possibilitam a viabilização da redistribuição de renda da sociedade e a diminuição das desigualdades trazidas pela atual conjectura. Segundo Pastorini, esquece-se de que as políticas sociais acabam sendo um produto concreto do capitalismo, de suas contradições, da acumulação crescente do capital e, portanto, um produto histórico, e não fruto de um desenvolvimento natural (PASTORINI, 1996, p.85).

Importante a análise de implementação de um processo para a concretização de políticas sociais, ou seja, uma forma de igualar os desiguais e de diminuir as subclasses. Ressalta-se a importância das políticas sociais como forma de erradicação das diferenças existentes entre as estratificações de classes sociais e da distribuição de renda no Brasil; relevante, porém, o conceito posto por Celina Souza, consolidando que:

Resumir políticas públicas como campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Coadunando com a ideia da autora supracitada, percebe-se que as políticas públicas são uma forma de manipulação usada pelos partidos políticos, ou seja, os possuidores do monopólio das candidaturas. A esfera pública é prejudicada, porque essas ideias irrealistas usadas como plataformas eleitorais são viabilizadas em um mundo real e com diversos problemas sociais. Adiante, Celina Souza faz comentários a respeito da questão informando que:

[...] a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de variadas disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo

também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem reconhecendo influência de técnicas quantitativas. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários olhares. Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisa. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetida a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p. 26).

Percebe-se, assim, que o papel do governo é fundamental sobre a questão, pois é o governo que irá implementar essas políticas públicas que serviram de base nas campanhas eleitorais, formando o ciclo do sistema social vigente. Esse ciclo da política pública é visto como um

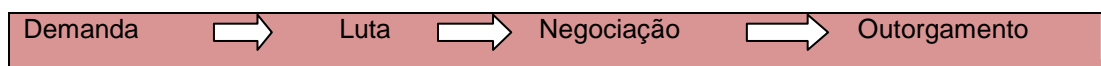
ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção de opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006, p. 29).

Não se pode esquecer, entretanto, o papel fundamental que a mídia possui dentro desse sistema de políticas públicas e mesmo dentro da esfera social. É a partir desse elemento que ganham credibilidade, ou não, pelos atores sociais. Para a autora Alejandra Pastorini (1996), é fundamental analisar a *perspectiva tradicional* sobre políticas sociais afirmando que,

a *perspectiva tradicional* sobre políticas sociais, pois nela encontram-se filiados autores que as entendem como mecanismos de redistribuição da renda social. Justifica que estes instrumentos estatais são considerados como “concessões” feitas com o fim de restabelecer certo equilíbrio social mínimo. Após, dirige-se a uma perspectiva marxista para melhor compreender, segundo ela, essas políticas sociais (PASTORINI, 1996, p. 81, grifo nosso).

Pastorini transcende a mera análise das políticas sociais como instrumentos neutros de redistribuição da renda e de reequilíbrio social, colocando-as no seu justo termo: como espaço de lutas sociais e de classes e como uma unidade política, econômica e social.

A autora (PASTORINI, 1996) entende as políticas sociais como um conjunto sistemático de ações do Estado que têm uma finalidade redistributiva, ou seja, têm por objetivo a redução das desigualdades sociais. Mormente em sua investigação, Pastorini propõe uma análise crítica do termo “concessão-conquista”³³, justificando que é muito utilizado em estudos que tratam sobre políticas sociais, para desviar tal terminologia de possíveis equívocos. (PASTORINI, 1996, p. 80). O processo, segundo Pastorini (1996), pode ser analisado da seguinte forma:



Dessa forma, parte das necessidades dos sujeitos é transformada em demandas que, por sua vez, serão reivindicadas perante os organismos e as instâncias competentes, usando-se e valendo-se das mobilizações e da pressão dos interessados, constituindo-se assim, lutas entre diferentes classes sociais e setores de classes. Além da luta, o passo seguinte será um confronto na defesa de interesses divergentes e até opostos, mas que irá levar a uma instância de negociação. Portanto é nesse momento que cada uma das partes envolvidas obterá ganhos e suportará perdas – esse contexto levará ao outorgamento.

O processo do outorgamento refere-se às premissas de controle social e político ou de uma democracia formal que prime pelos requisitos da inserção social. Importante destacar que essas políticas contraditórias emanam entre uma dialética e a capacidade de financiamento de política pública. Em sentido pouco diverso de Pastorini (1996), há que se compreender que vige uma ampla gama de possibilidades entre outorgamento e conquista, portanto não como uma dualidade, mas sim como sentidos opostos que se conectam contraditoriamente, ou seja, há uma dialética entre outorgamento³⁴ e conquista. Portanto, as fases da formulação,

³³De suma importância salientar que há uma diferença entre outorgamento/conquista e concessão/conquista; outros usam demanda-outorgamento.

³⁴Para Lopes e Mélo (2008, p.11) “[...] desde as primeiras formulações dos direitos civis, passando pelos direitos políticos e sociais, e chegando aos direitos ambientais, ou os direitos de diferença (muito em voga, na contemporaneidade), é sempre possível encontrar, na gênese dessas formulações, conflitos concretos que opõem dois ou mais segmentos sociais em uma arena de lutas pela exteriorização de suas carências em necessidades coletivas e, posteriormente, pela definição de demandas sociais na esfera pública (Pastorini, 2004). Desse processo, resulta que a negociação pelo atendimento efetivo das demandas sociais, tanto em grau quanto em alcance, em uma determinada sociedade, torna-se uma condição importante à garantia de efetividade da base normativa de

implementação, monitoramento/avaliação podem representar distintas acentuações de outorgamento ou concessão ou conquista.

Para Lopes e Mélo (2008, p.11), os direitos acabam sendo um produto da concessão ou da conquista das classes trabalhadores com a classe de proprietários ou mesmo com o Estado.

As desigualdades sociais são consequências do sistema capitalista, que trouxe uma visão cartesiana³⁵, cujos antigos conceitos mecanicistas trouxeram a força motriz do sistema, ou seja, a sociedade atual se pauta muito sob a ótica do poder a qualquer custo, entendendo isso como verdadeiro e eficaz ao sistema. A divisão e a dominação de classes foram ocasionadas pela acumulação capitalista, que ocorre em virtude de um conjunto de ações do Estado, denominado de “concessões”. Dentro dessa perspectiva tradicional, trata-se de mecanismos tendentes a redistribuir os “escassos recursos sociais” com o intuito de melhorar o bem-estar da população em seu conjunto, especialmente daqueles prejudicados pelo mercado. Entende-se dessa maneira que a alternativa apontada para sanar o problema seria proporcionar uma melhor distribuição de renda ou uma distribuição “menos desigual” dos recursos sociais. (PASTORINI, 1996, p. 82).

Na ótica de Lopes e Mélo (2008, p. 11), ao abordarem “desigualdades, direitos desterritorializados e democracia” mencionam que:

[...] negociação merece aqui um cuidado de interpretação. Primeiro, porque o outorgamento dos direitos é ‘produto’ dessa negociação, e não necessariamente da explicitação ou exteriorização de carências e necessidades coletivas. E a negociação ocorre, como já afirmou Wanderley (2004), sobre as demandas socialmente inscritas na agenda pública, mas problematizadas por algum segmento social que as incorpora como causa da justiça social.

Portanto, verificou-se que os autores possuem entendimento contrário ao de Pastorini no que se refere aos direitos se resultados de “concessão ou conquistas”,

sustentação da democracia (SOUZA, 2004). Nesse sentido, tal negociação merece aqui um cuidado de interpretação”.

³⁵ O método cartesiano de Descartes propõe a aplicação do “método cético”, com o qual ele procurou demonstrar que o homem é essencialmente algo pensante e que a mente é diferente do corpo. Portanto, Descartes viabilizou a ideia de que o mundo poderia ser visto sob uma perspectiva objetiva externa a ele, em que o observador pode ser neutro e, mesmo passivo.

[...] no enfrentamento de segmento das classes trabalhadoras com as classes de proprietários ou Estado. A chamada política de direitos pela redistribuição das riquezas sociais, dessa forma, se amplia ou se desloca pela adição de várias lutas sociais, tornando-se uma política de direitos por reconhecimento e, em casos mais extremos, por 'direitos a ter direitos' (LOPES; MÉLO, 2008, p. 11).

As políticas públicas – as quais poderiam ser uma das tentativas de se viabilizar a redistribuição de renda em nossa sociedade – decorrem de demandas do ambiente político e social em uma perspectiva de “concessão/outorga/conquista”, caracterizadas por um estado de coisas qualificadas. Segundo Pastorini, esquece-se de que as políticas sociais acabam sendo um produto concreto do capitalismo, de suas contradições, da acumulação crescente do capital e, portanto, um produto histórico, e não fruto de um desenvolvimento natural (PASTORINI, 1996, p. 85). Importante se faz a implementação de um processo para a concretização de políticas sociais, ou seja, uma forma de igualar os desiguais na medida de sua desigualdade.

Fica evidente, portanto, a importância das políticas públicas para as reflexões propostas no presente trabalho, pois darão subsídios aos governantes para a concretização de políticas sociais como forma de inclusão das subclasses na esfera pública local. Tendo em vista que a sociedade hoje sofre de *mixofobia* (BAUMAN, 2009, p. 43)³⁶, ou seja, medo de se misturar, de se fundir, tornar-se o outro, essa é uma ação pública de extrema importância para evitarem-se eclosões sociais que podem resultar em graves conflitos violentos, como se verifica hoje em diversas capitais brasileiras, como no Rio de Janeiro e em São Paulo, e se espraiam pelo país. Assim, as políticas sociais³⁷ podem ser uma da forma, ou mesmo uma tentativa, de minimização das desigualdades sociais existentes dentro do contexto nacional, mas desde que feitas conforme a sua verdadeira função, caso contrário, não passarão de meras utopias.

Está-se trabalhando com a questão, com as perspectivas angariadas com as leituras de Pastorini e de Lopes e Mélo (que pensam de forma contrária), para pensar como implantar essas políticas com a ideia da política a partir dos implementadores. Ao mesmo tempo, porque Pastorini defende um campo de

³⁶ Termo usado por Zigmunt Bauman no livro “confiança e medo na cidade”.

³⁷ *Políticas sociais* podem ser usadas como sinônimo de *políticas públicas* no referido trabalho.

negociação onde a política se estabelece não como concessões e conquistas, mas como outorgamento. Desse modo, a ótica da dialética concessão/conquista será enfocada no próximo item a partir dos governos federal e local.

O campo das políticas públicas e de outorgamento legitima-se em razão de disputas e de negociações, por isso o caráter normativo do direito é importante na medida em que insere o próprio direito como uma esfera em transformação no jogo de conflitos, interesses e resoluções em torno das demandas sociais. O campo jurídico determina que políticas públicas, sejam as criadas a partir da própria Constituição Federal ou de leis ordinárias, permitindo seu outorgamento ou concessão³⁸ frente à sociedade, para que os atores sociais possam efetivar a cidadania que possuem no Estado.

As negociações no campo das políticas públicas constituem um estado de compromisso entre forças políticas com poder de persuasão. O objetivo de estabelecer parâmetros efetivos de acesso aos serviços públicos e ao mercado de trabalho pode levar em conta medidas outorgadas ou concessões com respeito aos mecanismos de proteção social.

Na visão de Enrique Saravia, as políticas públicas são como um fluxo de decisões públicas que servem para orientar o equilíbrio social ou podem também introduzir o desequilíbrio que é destinado a modificar a realidade social. Essas estratégias são feitas por diversos grupos sociais que acabam participando do processo decisório. Para o autor:

Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

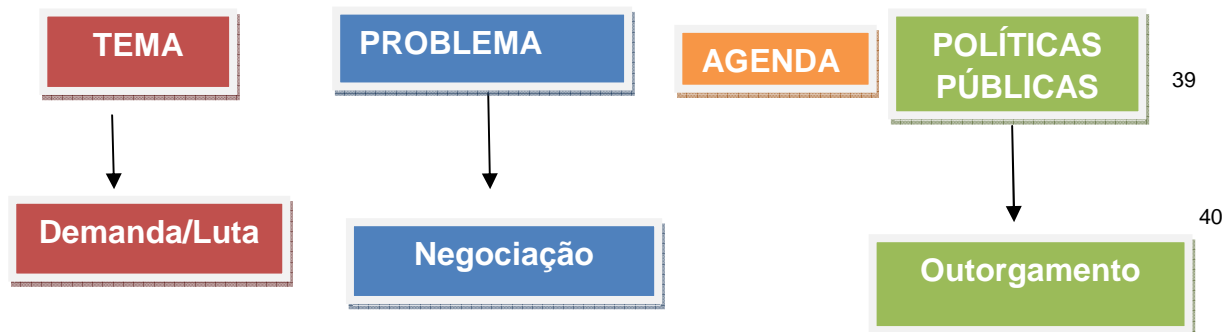
³⁸A outorga possui significados diversos, mas neste trabalho o seu significado vem a ser o de consentimento, a aceitação, ratificação. No que diz respeito à concessão, está sendo usada no sentido de outorga de direitos; sendo assim, as duas palavras são usadas como sinônimos.

A finalidade das políticas públicas acaba por ser a consolidação da democracia, da justiça social e da manutenção do poder, além de outros fatores. Saravia continua salientando que:

A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

Pode-se resumir essa seção a partir de um esquema das políticas públicas na atualidade. Inicialmente se analisará como podem surgir e efetivar-se. Após se verificará como as políticas públicas surgem no Brasil.

Esquema 1: Como se geram as políticas públicas



Como exemplo, pode-se dedicar ao estudo acerca da fome no Brasil, o tema e a demanda são a *fome* e essa mazela social pode gerar luta de classes ou não. A partir desse fator *fome*, tem-se um problema que requer uma negociação para que seja incluída na agenda política e se torne uma política pública para sanar o problema visto. Essa política pública acaba sendo outorgada na sociedade, mas salienta-se que nem todo problema e negociações podem se tornar políticas públicas e serem outorgadas na sociedade. O cuidado que se deve ter é que as

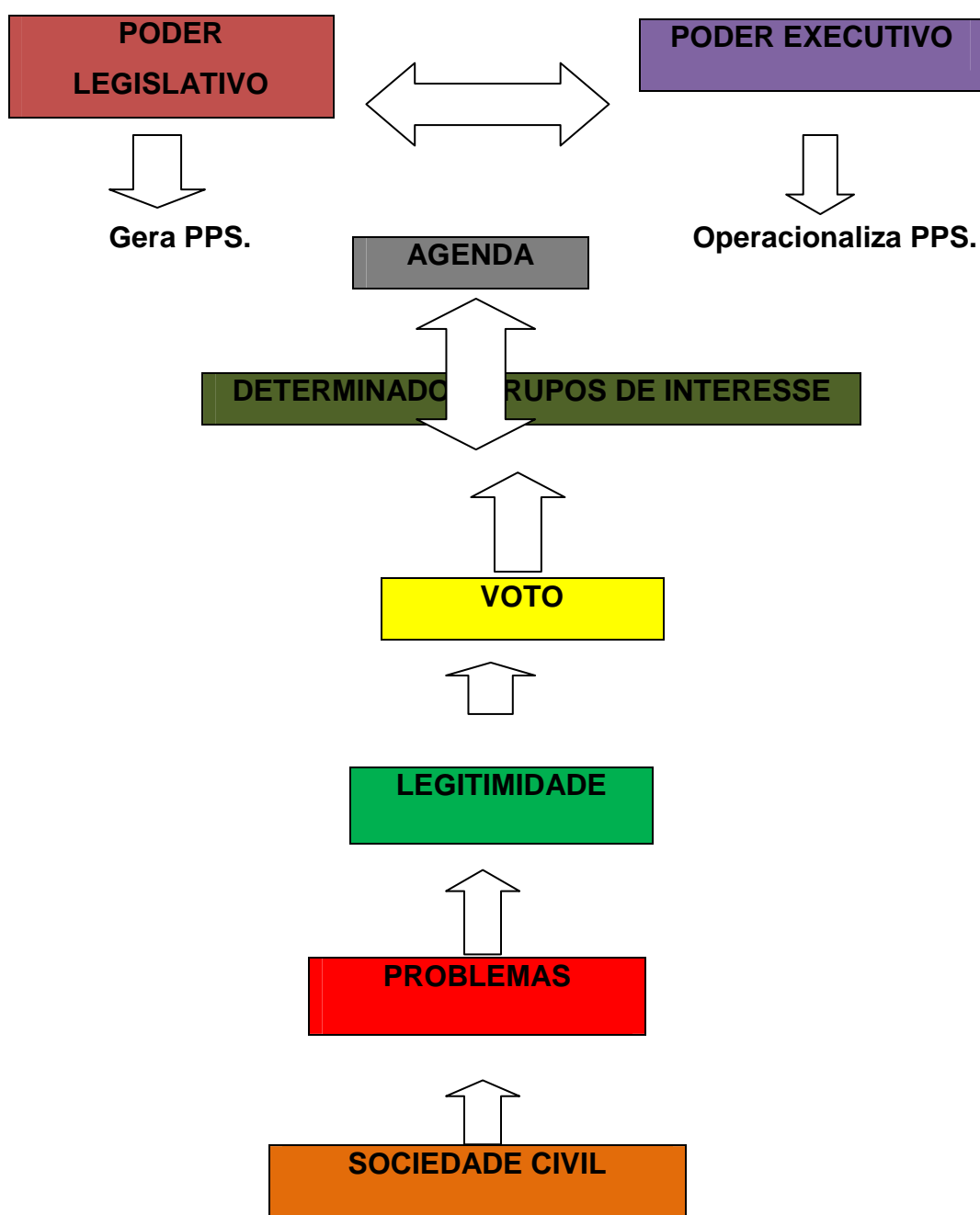
³⁹ Ideia proposta por Parson.

⁴⁰ Ideia proposta por Pastorini.

políticas públicas são feitas por determinados grupos de interesse que nem sempre correspondem à demanda social para inserir os atores sociais no contexto.

Importante se faz a análise de como são feitas as políticas públicas no Brasil e como se efetiva a participação dos diversos atores inseridos no contexto social e político.

Esquema 2: Como são feitas as Políticas Públicas no Brasil.



Dessa forma, a sociedade detecta um problema e requer que seus representantes eleitos por voto, os quais possuem legitimidade, insiram-no na agenda política e resolvam a demanda social. Apesar de parecer simples, a resolução torna-se complexa, pois os problemas podem não gerar resultados políticos esperados e assim não fazerem parte da agenda; ainda, a burocracia dos agentes políticos também pode obstaculizar políticas públicas pelo fato de que os definidores de políticas públicas podem também representar classes dominantes. Segundo Boneti os agentes que definem as políticas públicas representam interesses. O autor afirma que:

Em geral os agentes definidores das políticas públicas que representam os interesses das classes dominantes e que têm poder de barganha no âmbito da correlação de forças na sua definição não levam em consideração o caráter desigual da sociedade e consideram que a igualdade se resume na conquista de interesses específicos dos grupos e indivíduos por meio das instâncias jurídicas, como se a possibilidade de acesso aos direitos sociais fosse igual para todos. Este é um fator que interfere rigorosamente sobre o caráter e os meios de operacionalização das políticas públicas (2006, p. 29).

Portanto, volta-se à ideia da hegemonia de Gramsci, que defende existir uma classe que domina e outra que é dominada. Não se pode também esquecer que a barganha existe na sociedade atual, mas acaba travestida pela corrupção. Avança Boneti afirmando que:

[...] o debate da elaboração de uma política pública, portanto, é feito entre os “agentes do poder”, quer seja nacional ou global, constituindo-se, na verdade, de uma disputa de interesse pela apropriação de recursos públicos, ou em relação aos resultados da ação de intervenção do Estado na realidade social. De forma que um “agente de poder” defende os interesses de um partido político, mas, na maioria das vezes ele defende mesmo interesses que ultrapassam a esfera partidária, podendo ser de uma seita religiosa, de um grupo econômico, de um movimento social, de uma ONG, etc. o poder de barganha depende de força política e econômica de interesse existente no âmbito da totalidade dos “agentes do poder”. É a partir desta lógica que se pode entender a existência dos chamados “lobbies” e o papel dos lobistas (BONETI, 2006, p.16-17).

É importante que se destaque que o processo de políticas públicas não possui “uma racionalidade manifesta”. Para Saravia:

É importante destacar que o processo de políticas públicas não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranqüila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Não há, no presente estágio de evolução tecnológica, alguma possibilidade de fazer com que os computadores – aparelhos de racionalidade lógica por excelência – sequer consigam descrever os processos de políticas (SARAVIA, 2006, p.29).

Destarte, percebe-se que, para a operacionalização e à elaboração de políticas públicas, incluem-se os pressupostos do Estado e de sua relação com a sociedade civil, os quais originam a relação entre os agentes definidores das políticas públicas. Na atualidade, o Estado busca manter sua relação com as classes sociais e com a sociedade civil para poder implementar as políticas públicas e a universalização das relações. Essa nova configuração dentro do contexto social acaba impondo novos elementos na relação entre o Estado e a sociedade. Como afirma Boneti,

[...] torna-se impossível considerar que a formulação de políticas públicas é pensada unicamente a partir de determinação jurídica, fundamentada em lei, como se o Estado fosse uma instituição neutra, como querem os funcionalistas. Neste caso, as políticas públicas seriam definidas tendo como parâmetro unicamente o bem comum e este bem comum seria entendido como de interesse de todos os segmentos sociais. Este entendimento nega a possibilidade do aparecimento de uma dinâmica conflitiva, envolvendo uma correlação de forças entre interesses de diferentes segmentos ou classes sociais. Não se pode mais pensar, tampouco, que as políticas públicas são formuladas unicamente a partir dos interesses específicos de uma classe, como se fosse o Estado uma instituição a serviço da classe dominante. Esta posição também é reducionista pelo fato de não considerar o poder de força política que têm os outros segmentos sociais não pertencentes à classe dominante (BONETI, 2006, p.12).

Deve-se reconhecer também que o Brasil introduz novos elementos na estrutura social, os quais ofuscam os limites e os interesses das classes pela feição da atuação econômica. Percebe-se que o conceito de políticas públicas tem que ser alargado, pois a sua compreensão era simplesmente uma intervenção do Estado em alguma situação que a sociedade civil considerava como problemática; há, entretanto, uma verdade em se dizer que toda política pública seja uma intervenção estatal. Esse conceito precisa se ampliar, pois tem que incorporar do que resulta a política pública, ou seja, as políticas públicas são o resultado de uma interação

bastante complexa entre o Estado e sociedade civil e servem para que os direitos básicos sejam atingidos.

Outro fator que pode ser considerado nesse contexto é que os direitos e o conceito de democracia mudaram seja pela globalização, pelo capitalismo, seja por diversos fatores. Antes, podia-se ver a democracia como simples direito de votar e ser votado, ou seja, de ser sujeito ativo ou passivo no contexto político. Na atualidade, no entanto, considera-se como Estado Democrático aquele que responde às demandas sociais existentes, por isso surgiu uma nova maneira/forma de relação entre o Estado e a sociedade civil, ou seja, uma nova forma política.

Assim, as políticas públicas deixaram de ser uma simples intervenção estatal e passaram a ser uma nova maneira de exercício do poder em uma sociedade democrática. As políticas públicas, portanto, são o fruto da democratização da sociedade moderna, onde os cidadãos, as instituições, os movimentos sociais e mesmo as organizações não-governamentais tendem a participar mais e se efetivarem dentro desse contexto.

As instituições atuam como agentes políticos, pressionando, manifestando-se e refazendo as decisões, seja para incluir seja retirar problemas da agenda do Estado. Esse fato, portanto, leva a uma enorme gama de políticas públicas à vida dos atores sociais, sejam elas para viabilizar direitos sejam para implementar deveres. Hodiernamente no Brasil, não se consegue vislumbrar um cidadão que não participe de algum tipo de política pública, seja ele como beneficiário, seja ele como um dos elementos que faz aquela política.

Não é que as políticas públicas sempre venham do Estado, mas são adotadas pelo Estado, pelos seus poderes e, dessa forma, o Estado acaba sendo o protagonista dessas políticas. Emergem também, da sociedade civil, as necessidades e os interesses que estão em seu interior, de qualquer ordem, seja o interesse econômico, o político seja o próprio interesse de bem-estar da sociedade. A sociedade civil exerce o controle social também identificando questões/problemas sociais que vão entrar na agenda pública (essa agenda é o rol de necessidades).

As políticas públicas possuem uma questão dialética, pois, ao mesmo tempo em que reduzem a pobreza e servem para (re)inserir o ator social, acabam sendo uma estratégia de governo para a promoção pessoal.

A partir do exposto se analisará a seguir as políticas públicas no Brasil e os reflexos trazidos pela Constituição Federal de 1988.

2.3 Políticas Públicas no Brasil: reflexos da Constituição Federal de 1988

Neste item considera-se importante a análise da evolução das políticas públicas no Brasil antes e a partir da Constituição Federal de 1988. Essa Carta Magna estabeleceu o Estado democrático e foram reconhecidos vários direitos, como civis, econômicos, culturais, sociais e políticos, etc. Destaca-se a importância dos movimentos sociais nos processos de redemocratização e mesmo de reorganização da sociedade civil e também se faz importante analisar a convocação da Assembleia Nacional Constituinte para restaurar o Estado Democrático de Direito.⁴¹

Dessa forma surgiu a Constituição Federal de 1988, que não é apenas um conjunto de normas e de princípios, mas que foi sofrendo mudanças com o decorrer do tempo para que se pudesse acompanhar a evolução social. A Constituição Federal de 1988 não é apenas um conjunto de regras que são neutras, mas um pacto de procedimentos, ou seja, um contrato. Conforme se pode depreender de Castro e Ribeiro:

a Constituição de 1988 é não apenas um conjunto de regras neutras que devem ser seguidas, não é só um pacto de procedimentos. Ela é um conjunto de valores, objetivos e obrigações do Estado. O seu papel é programático, ou seja, ela indica o tipo de país que queremos [...] (2008, p. 19)⁴²

⁴¹ A importância dos movimentos sociais em todo esse processo de redemocratização e reorganização da sociedade civil incluiu fortemente na agenda a questão da reforma das políticas sociais, cujo ponto de partida era a crítica ao caráter excludente da política social vigente sob o regime militar (FAGNANI, 2005, p. 541). Assim, quando da convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), a configuração de forças presente permitiu que, além da restauração do Estado democrático de direito, fosse conquistada a elaboração de um novo sistema de políticas sociais que avançava bastante em relação ao que estava em vigor – e isto, em um momento em que o pensamento liberal e conservador se tornara hegemônico em escala mundial, difundindo a busca pelo Estado mínimo em vários países subdesenvolvidos. Ou seja, além do fundamental restabelecimento dos direitos que dizem respeito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei e à participação nas decisões políticas, inscrevia-se na Carta também uma série de direitos sociais, buscando promover maior igualdade na participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 18-19).

⁴² Aduz-se que “desde então, a regulamentação e a implantação das conquistas estabelecidas na Constituição de 1988 têm sido um processo árduo, ainda inconcluso, com distintos graus de sucesso, estagnação ou retrocesso, a depender da área de política social analisada. (...). A história das políticas sociais está imbricada, em sua origem, com a história da moderna sociedade capitalista e com a consolidação dos modernos Estados nacionais. Foi a partir da consolidação da nova ordem

Percebe-se que foi a partir da consolidação dessa nova ordem constitucional que se apresentou o dilema de como combater os problemas sociais e se construir uma sociedade com condições básicas de inclusão social. Segundo Castro e Ribeiro (2008) foi a partir da consolidação de uma nova ordem liberal e capitalista que se apresentou o dilema de combater a pobreza, que são fontes de instabilidades, tanto políticas quanto sociais.

À frente, percebe-se que um sistema de políticas sociais acaba apresentando um complexo esquema de distribuição de renda, aplicando-se parcelas do produto interno bruto nessas ações. Dessa forma, a construção dos sistemas de proteção social no século XX escondem enormes distinções entre os modelos montados em cada país, frente às respectivas trajetórias e embates políticos existentes. Dessa forma, um sistema de políticas sociais/públicas apresenta uma complexa forma de distribuição e de redistribuição de renda, se aplicando de maneira significativa parcelas do PIB em ações governamentais.

A partir desse fator, as políticas públicas acabam sendo benéficas aos governantes disto que não geram grandes despesas públicas, sendo baratas.

Outrossim, faz-se relevante a análise da tipologia relacionada ao *Welfare State* para se entender os modelos existentes e verificar em qual deles o Brasil se enquadra. Os autores entendem que o Brasil caracteriza-se como modelo redistributivo.

Apresentam três tipologias relacionadas com o *Welfare State*: a) o modelo liberal/residual: As políticas públicas, quando presentes, dirigem-se aos necessitados, de modo seletivo e assistencial, atendendo-os apenas enquanto perdurar sua situação emergencial de carência. b) o modelo universal/redistributivo: A atuação do Estado, por meio das políticas sociais, deve compensar as desigualdades geradas pela ação do mercado, atendendo assim a objetivos redistributivistas, em nome de um maior grau de igualdade. c) o modelo meritocrático/corporativo: a ação do Estado é necessária para corrigir as distorções do mercado, mas em sentido complementar e não substitutivo. É a partir do posicionamento alcançado pelos indivíduos no mercado que se define o acesso aos benefícios da política social, mediada pela contribuição do trabalhador e dos seus patrões ao financiamento do sistema (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 22-23)

liberal e capitalista que se apresentou o dilema de combater a pobreza – fonte de instabilidade política e social – sem, entretanto, intervir nos direitos recém-constituídos destas pessoas, que não eram mais servos submetidos às antigas relações senhoriais, mas indivíduos livres, cidadãos responsáveis por si e pelos rumos da sociedade” (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 20).

O Brasil enquadra-se no modelo redistributivo visto que o Estado atua por meio de políticas sociais tentando diminuir as desigualdades geradas pela ação de mercado e atendendo o objetivo de redistribuir em nome da igualdade social, buscando a inclusão de todos os atores. A Constituição Federal de 1988 não incumbe somente o Estado, mas também a própria sociedade para auxiliar nessa redistribuição.

Ainda preponderante se faz analisarem-se as políticas sociais no Brasil até 1988. Segundo Castro e Ribeiro (2008), é a partir da década de 1930 que o Brasil assiste à gênese das políticas sociais com a ampliação do Estado social por meio de incorporações de modalidades adicionais de bens e serviços sociais. Além disso, surge um conjunto de leis que visa à criação de órgãos de gestão dessas políticas públicas e à garantia de direitos sociais como, por exemplo, o direito trabalhista que estabelece um marco, tanto legal, quanto institucional nacional permitindo revelar contemporaneidades que antes não existiam. É por essas mudanças que o Estado nacional vai assumir o papel tanto de regulador como de articulador. No início dos anos 1960, houve a crise do populismo e o crescimento de conflitos sociais, assim, essas mudanças foram operadas no sentido de expansão do sistema para que se atingisse uma abrangência nacional por meio de um aparelho estatal centralizado. Também ampliou-se o sistema previdenciário, buscando novas fontes de financiamento e redefinindo-se seus princípios e mecanismos operacionais. Portanto, as políticas assistenciais, embora fossem frágeis, assumiram uma grande relevância no período, dada à baixa cobertura do sistema contributivo. Embora seu atendimento devesse ser de maneira residual, atendia, na prática, as parcelas significativas da população, sendo assalariada ou não. Isso teve o efeito adicional de abrir espaço para ampla utilização clientelista das políticas sociais.⁴³

⁴³ É a partir da década de 1930 que se assiste, no Brasil, à gênese de um sistema nacional de políticas sociais [...] a ampliação do escopo da atuação social do Estado, por meio da incorporação de modalidades adicionais de bens e serviços sociais [...] surgimento de um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas, que estabelecem um marco legal e institucional nacional, permitindo revelar complementaridades antes inexistentes. Por fim, é o Estado nacional que vai assumir o papel de regulador e articulador [...]. O início dos anos 1960 trouxe consigo a crise do populismo e o aguçamento do conflito social [...]. Estas mudanças foram operadas no sentido da expansão do sistema, em busca de uma abrangência nacional, por meio de um aparelho estatal centralizado. Amplia-se o grau de racionalidade do sistema previdenciário, buscando-se novas fontes de financiamento e redefinindo-se seus princípios e mecanismos operacionais. Cabe ressaltar, contudo, que, embora frágeis, as políticas assistenciais assumiram grande relevância no período, dada a baixa cobertura do sistema contributivo, assim como os baixos salários. Embora por princípio seu atendimento devesse ser residual, terminava por

Coadunando com os escritos, verifica-se que, no início dos anos 1980, o país passou por um processo de redemocratização e também por uma forte crise econômica, surgindo um esgotamento do sistema de políticas públicas, as quais eram diferentes do que são hoje.⁴⁴

No ano de 1980, a esperança de vida ao nascer era apenas de 60 anos e a taxa de mortalidade infantil era de 88 mil nascidos vivos. São importantes esses dados inseridos pelo IPEA para nortear o desenvolvimento econômico e social que o país teve até a atualidade. Para Castro e Ribeiro:

Em 1980, a esperança de vida ao nascer era de apenas 60 anos; a taxa de mortalidade infantil era de 88 por mil nascidos vivos; o analfabetismo na população de 15 anos ou mais era de 25%; apenas 80,4% da população de 7 a 14 anos e 14,5% da população de 15 a 19 anos estavam na escola no ensino médio; de cada mil crianças matriculadas na 1a série do ensino fundamental, apenas 540 se matriculariam na 2a série no ano seguinte e apenas 200 concluiriam o ensino fundamental oito anos depois; o INAMPS apresentava uma média de apenas 1,5 consultas médicas anuais por habitante; a cobertura vacinal de menores de 1 ano era de 56% para a vacina Sabin, 37,4 para difteria, coqueluche e tétano (DPT) e 69% para a antissarampo; e 42,6% dos domicílios urbanos não tinham acesso a esgoto.⁸ Medido em valores atuais, o valor do salário mínimo (SM) caiu aproximadamente de R\$ 350 para R\$ 250 ao longo dos anos 1980 – além de oscilar muito devido ao processo inflacionário, os reajustes não eram suficientes para repor as perdas. A desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini era de 0,592. E, para qualquer indicador que se volte a atenção, existiam enormes desigualdades regionais, raciais ou de gênero. (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 26-27)

Dessa forma, com o processo de organização da sociedade civil, na luta pela redemocratização, verificou-se que, a partir dos anos 1970, as forças oposicionistas marcaram uma grande agenda de mudanças políticas, econômicas e sociais que engendraram um amplo projeto de reforma no âmbito nacional, democrático,

atender, na prática, a parcelas significativas da população, assalariada ou não, o que teve o efeito adicional de abrir espaço para ampla utilização clientelista das políticas sociais (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 24-25).

⁴⁴ Dessa maneira, o início dos anos 1980 trouxe, em seu contexto de redemocratização e forte crise econômica, um claro esgotamento do sistema nacional de políticas sociais em vigor até então. A constatação de que o elevado crescimento econômico das décadas anteriores não havia proporcionado os níveis de desenvolvimento social esperados e a frustração das expectativas quanto à possibilidade de o assalariamento formal tornar-se regra geral no mercado de trabalho revelou de modo inequívoco, a insuficiência do modelo meritocrático para fazer frente às necessidades sociais dos brasileiros. Apesar da evidente expansão da cobertura da proteção social no Brasil, ocorrida desde suas origens, durante os anos 1980 os indicadores sociais permaneciam em níveis injustificáveis (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 26-27).

desenvolvimentista e mesmo redistributivo. Assim, a construção de um efetivo estado de bem-estar social e universal era um dos pilares do projeto proposto, contudo o restabelecimento da democracia e mesmo do Estado de direito, seriam buscadas na convocação da Assembleia Nacional Constituinte, que foi convocada pela Emenda Constitucional nº 26 de 1985 e foi instalada no dia 1 de fevereiro de 1987. Doravante, todos os esforços reformistas direcionaram-se para a Constituinte, no intuito de garantir direitos civil, sociais e políticos. A Constituição Federal de 1988 viria para garantir e construir uma sociedade livre, justa e solidária, pautada em objetivos como a erradicação da pobreza e da marginalização social, além de reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem-estar de todos. Importante também salientar que essa Constituição garantiria esses direitos, mas com a ampliação do acesso da população a bens e serviços públicos.⁴⁵

Portanto o texto constitucional reconheceu vários direitos como a seguridade social, a educação entre outros⁴⁶.

Continuam os autores salientando a equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais e urbanos em relação aos direitos sociais. Para Castro e Ribeiro:

⁴⁵ Contudo, como processo de organização da sociedade civil, na luta pela redemocratização, verificado a partir de meados dos anos 1970, as forças oposicionistas delinearam uma extensa agenda de mudanças políticas, econômicas e sociais, que compunha um amplo projeto de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo. A construção de um efetivo Estado de Bem-Estar Social, universal e equânime, era um dos pilares deste projeto (FAGNANI, 2005, p. 88). Contudo, o restabelecimento da democracia e do Estado de direito, bem como as soluções imaginadas para as crises econômica e social do país, seriam efetivamente buscadas na convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Esta acabou por ser convocada pela EC n. 26, de 1985, e instalada no dia 1o de fevereiro de 1987. Daí em diante, os esforços reformistas direcionam-se fundamentalmente à Constituinte. Por intermédio da garantia dos direitos civis, sociais e políticos, a Constituição de 1988 buscava construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sempre conceitos ou quaisquer formas de discriminação. Para tanto, a nova Carta combinaria as garantias de direitos com a ampliação do acesso da população a bens e serviços públicos (Castro; Ribeiro, 2008, p. 27-28).

⁴⁶ Introduce o conceito de Seguridade Social e seus princípios: “universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais; equidade e distributividade na prestação dos benefícios e dos serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”. [...] o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado; e o estabelecimento do princípio da vinculação entre salário mínimo ao piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes (2008, p. 28-30).

A equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, suprimindo as diferenças existentes nos planos de benefícios da previdência [...]. O texto constitucional reconheceu também a importância da área de educação, ao aumentar a vinculação de recursos federais para esta política e manter a contribuição social do salário-educação. Além disso, refletiu o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, e a ampliação de sua autonomia na responsabilidade de gastos em determinadas áreas. O texto constitucional reforçou também o caráter distributivo e a responsabilidade pública na regulação, na produção e na operação das políticas sociais. O conjunto de normas inscritas na Constituição de 1988, referentes à política social, redesenha, portanto, de forma radical, o sistema brasileiro de proteção social, afastando-o do modelo meritocrático-conservador, no qual foi inicialmente inspirado, e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado (2008, p.28-29-30).

Dessa maneira, as normas inscritas na Constituição Federal de 1988, referentes à política social, redesenam o sistema de proteção social, afastando-o do modelo meritocrático/conservador, no qual foi inicialmente inspirado, e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado à proteção de toda a sociedade e dos riscos impostos pela economia de mercado. Nesse novo formato, afirma-se o projeto de uma sociedade comprometida com a cidadania e que pretende a igualdade entre seus membros, inclusive por meio da solidariedade implícita na própria forma de financiamento dos direitos assegurados.

Relevante se faz a análise das reformas e contrarreformas das políticas sociais no Brasil desde 1988. Para Castro e Ribeiro, no período do governo FHC, que compreendeu dois mandatos, verificam-se as seguintes reformas:

O período do governo FHC compreende dois mandatos, sendo a primeira gestão que vai de 1995 a 1998 e a segunda com início em 1999 e estendendo-se até 2002. A primeira gestão corresponde ao período da implementação do real e vai até o momento de sua crise. A etapa seguinte corresponde ao período do regime de metas de inflação. No primeiro período, o governo FHC caracterizou-se, sobretudo, pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas. No primeiro período, o governo FHC caracterizou-se, sobretudo, pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas. Os problemas de agravamento da crise fiscal do Estado, comuns em todo o mundo na década de 1990, foram entendidos como que causados por gastos públicos sociais significativos, gestados de forma excessiva e desperdiçadora de recursos. Dessa maneira, uma série de reformas para as políticas sociais foi concebida e algumas destas efetivamente implementadas. (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 33)

No período do governo FHC, a tendência foi conformar um país em um sistema dual de proteção social, situação que perdura até os dias de hoje é. Dessa maneira, esse sistema de proteção social é um conjunto de políticas públicas com distinta lógica na sua articulação com a dinâmica macroeconômica. Cohn afirma que:

De 1994 para cá, a tendência é exatamente a de se conformar no país *um sistema dual de proteção social*, entendendo-se por sistema de proteção social todo o conjunto de políticas sociais (aí incluída a previdência social), com distintas lógicas na sua articulação com a dinâmica macroeconômica. De um lado, o subsistema de proteção social relativo aos benefícios sociais securitários – e, portanto, contributivos; de outro, o subsistema relativo aos benefícios sociais assistenciais – e, portanto, redistributivos, financiado com recursos do orçamento fiscal (COHN, 2000, p. 186).

No governo Lula, que também teve dois mandatos, reconheceu-se a gravidade dos problemas sociais a serem enfrentados pela sociedade brasileira, apontando em seu discurso várias bandeiras progressistas. Para Castro e Ribeiro:

O governo Lula logo em seu início reconheceu a gravidade dos problemas sociais a serem enfrentados pela sociedade brasileira, apontando em seu discurso várias bandeiras progressistas, tais como: *i)* o combate à fome e à miséria; *ii)* o combate ao racismo e às desigualdades raciais; *iii)* o aprofundamento dos avanços na área de saúde e de Assistência Social; *iv)* o crescimento da taxa de cobertura da Previdência Social; *v)* a promoção do desenvolvimento nacional mediante a integração das políticas públicas com o mercado de trabalho; *vi)* a implementação de uma efetiva política de desenvolvimento urbano; e *vii)* a contínua melhoria da qualidade do ensino. Mas o contexto macroeconômico então era muito desfavorável. O governo retomou ainda a iniciativa dos processos de reformas previdenciária e tributária, restringiu severamente o investimento programado nos orçamentos fiscal e da Seguridade Social e estabeleceu um forte arrocho nos salários do funcionalismo público – um *reajuste* de apenas 0,1% frente a uma inflação de aproximadamente 18%, medida pelo IPCA. Em tal conjuntura de ajuste e arrocho de gastos, o gasto social federal (GSF) retrai ainda mais seu crescimento real, que foi de apenas 1% em relação ao ano anterior. Mais uma vez a relação GSF/PIB demonstra seu caráter procíclico e fica quase estagnada, com apenas 0,3% de crescimento (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 35-37).

Continuam os autores frisando que, no governo Lula, em 2007, obtiveram-se mudanças expressivas que merecem destaque, como a expansão da Bolsa de

Valores, a utilização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a utilização do seguro-desemprego.⁴⁷⁴⁸

Castro e Ribeiro ressaltam que a orientação para o crescimento econômico com inclusão social reinseriu no debate das políticas públicas a preocupação com o desenvolvimento e com o planejamento nacional. Para os autores:

A orientação para o *crescimento econômico com inclusão social* reinseriu no debate das políticas públicas a preocupação com o desenvolvimento e com o planejamento. O que certamente foi determinante para definir o estilo adotado pelo governo no enfrentamento da crise econômica é que: se, de um lado, a política monetária ainda é ortodoxa, tendo demorado a tomar papel mais ativo – somente em 2009 reiniciou-se a trajetória de redução da Selic –, de outro lado, as políticas sociais assumiram a dianteira no combate à recessão econômica. Nesse sentido, merecem destaque: *i)* a confirmação do aumento real do salário mínimo – por todos os impactos que gera na remuneração dos trabalhadores, dos beneficiários da Previdência Social e do BPC/Loas; *ii)* a utilização dos instrumentos anticíclicos do seguro-desemprego, previstos em lei; e *iii)* a expansão do Bolsa Família, que assume a nova meta de atender 13 milhões de famílias. Longe de serem questionadas pelo seu impacto de elevação nos gastos, estas ações na área social foram desde o início compreendidas e defendidas, no âmbito governamental, como instrumentos de superação da crise (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 35-37).

Indispensável hoje se verificar como ficam as políticas sociais no Brasil, a partir de toda a análise acima efetuada. As políticas públicas guardam trajetórias importantes, incluindo demandas de redemocratização e a necessidade de participação, por isso deveriam ser descentralizadas. Além, do que se pode fazer a

⁴⁷ O desenho do programa seguro desemprego refere-se a uma institucionalidade pautada na ação coordenada dos três níveis de governo e de diferentes setores governamentais e não governamentais. Assim sendo, a descentralização, a intersetorialidade e o controle social são os principais núcleos ordenados do processo de implementação desse programa. Perpassando de forma horizontal esses núcleos está a comunicação, particularmente a institucional (MARINHO; BALESTRO; WALTER; 2010, p. 38).

⁴⁸ No segundo governo Lula, iniciado em 2007, algumas mudanças são perceptíveis. Nesse sentido, merecem destaque: *i)* a confirmação do aumento real do salário mínimo – por todos os impactos que gera na remuneração dos trabalhadores, dos beneficiários da Previdência Social e do BPC/Loas; *ii)* a utilização dos instrumentos anticíclicos do seguro-desemprego, previstos em lei; e *iii)* a expansão do Bolsa Família, que assume a nova meta de atender 13 milhões de famílias. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado no início de 2007, colocou em andamento um conjunto abrangente de obras públicas de infraestrutura, apontando para o direcionamento de mais recursos fiscais em direção aos investimentos. Aproveitando o momento mais favorável da economia, o governo investiu na elaboração de planos de expansão e reorganização de diversos setores das políticas públicas, com destaque para os PACs da Saúde, da Educação e da Segurança, respectivamente, o Mais Saúde, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 35-37).

análise do princípio da subsidiariedade⁴⁹, quando os municípios atuem, sempre que possível, em conjunto com a população local. Isso porque a esfera local está mais próxima do cidadão e é a mais apropriada para entender e interpretar suas necessidades. Assim, a descentralização representaria uma gestão participativa, gerando uma cidadania ativa e resolvendo as demandas locais.

A descentralização é capaz de otimizar a utilização de recursos, fomentar efetividade das políticas, tornar os processos mais transparentes, entre outras características como:

A descentralização seria capaz de: *i)* otimizar a utilização de recursos pela eliminação de atividades-meio; *ii)* fomentar maior efetividade das políticas, ao transferir para a ponta do sistema, mais próxima dos beneficiários e de seus problemas, a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas; e *iii)* tornar o processo mais transparente, ao permitir à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e da prestação dos serviços. A trajetória do processo descentralizador, nesse sentido, foi estimulada por este discurso modernizante da gestão pública, que reivindicava a descentralização como medida imprescindível para aprimorar a prestação de serviços sociais. Atualmente, a forma de condução e decisão sobre o gasto público está bastante alterada. Nas principais áreas, foram introduzidas formas novas de repartição de recursos, que buscam uma racionalidade capaz de romper com as dificuldades identificadas anteriormente. Aumentam rapidamente a relevância das transferências automáticas, fundo a fundo, baseadas em critérios como valores *per capita* ou metas acordados entre as esferas (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 38-39).

Logo, a ampliação da participação dos municípios pela Constituição Federal de 1988 foi de crucial importância para diversas áreas. Assim, quanto mais o município participa mais expressiva se torna a política pública, pois cumpre o seu papel frente à sociedade e inclui o ator social. Além disso, existem fortes desigualdades entre os Estados e municípios brasileiros, cada um com suas demandas estruturais e necessidades, sendo difícil ao governo federal atendê-las como um todo. Dessa maneira, a atuação local amplia a participação de todos e

⁴⁹ Hermany (2012, p.25), afirma que a subsidiariedade também pode ser confundida com supletividade, que daria o sentido de suprir falta, de completar. Todavia, não é essa a semântica que o princípio traz, pois ele reestrutura a forma de ação tanto do Estado, quanto da comunidade e do cidadão. Não é um fator que se pretende utilizar em casos que falta de ação Estatal, que só então a comunidade pensaria em agir por perceber um Estado insuficiente. Para Baracho, “a subsidiariedade concretiza-se no Município, desde que o indivíduo não é um ser abstrato, mas concreto, onde aparece como cidadão, usuário, vizinho, contribuinte, consorciado e participante direto na condução e fiscalização das atividades do corpo político, administrativo e prestacional”. (BARACHO, 1996, p.51).

permite que os problemas de cada um sejam resolvidos da melhor maneira possível.⁵⁰

Por fim, na atualidade, as políticas sociais, digam-se, políticas públicas, visam a proteger os atores sociais em condição de vulnerabilidade e hipossuficiência no contexto social brasileiro. Outra questão basilar é a repartição de recursos fiscais entre as esferas governamentais. Dessa maneira, o avanço das políticas públicas tenta combater as desigualdades regionais e locais na sociedade brasileira, pois ainda existem⁵¹.

Desse modo, desde a estabilização da inflação em 1994, e depois em 2000, os aumentos ao salário mínimo permitiram repor as perdas inflacionárias.⁵² Já em 1980, a assistência social no país era constituída por benefícios inexpressivos.⁵³

⁵⁰ A ampliação da participação dos municípios é expressiva em diversas áreas, inicialmente na implementação e na gestão, mas crescentemente também como parceiro importante no financiamento das políticas. Logicamente, o governo federal ainda cumpre papel importante e central, não só como indutor e financiador de políticas sociais, mas também como executor, revelando o caráter complexo do federalismo brasileiro. Ademais, como há enormes desigualdades entre estados e municípios brasileiros, tanto em termos das suas necessidades quanto em termos dos recursos fiscais disponíveis para atendê-las, o papel do governo federal é estratégico para tentar compensar estas diferenças. Paralelamente, o papel a ser cumprido pelos estados na estruturação das políticas sociais descentralizadas sempre foi mais difícil de definir e aplicar, de modo que a integração dos estados a estas políticas é uma questão sempre mais complexa do que a correspondente participação dos municípios. Os problemas fiscais dos estados no âmbito do pacto federativo, aliado à dificuldade da integração destes com as políticas sociais em expansão no pós-1988, tiveram como resultado final uma participação dos estados no financiamento das políticas sociais nos dias de hoje consideravelmente menor do que nos anos 1980 (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 40-46).

⁵¹ A desigualdade de renda no país continua gravíssima. Mas a preocupação com este problema não deve nos desviar da constatação de que tais níveis de desigualdade, que haviam piorado no período do rápido crescimento econômico, e que voltaram a piorar no fim dos anos 1980, permanecem relativamente estáveis nos anos 1990 – resistindo a um quadro de estagnação, desemprego e precarização que alguns analistas consideram ainda pior do que o dos anos 1980.¹⁹ E, mais recentemente, a desigualdade de renda tem reagido de modo bastante positivo à recuperação do crescimento econômico ocorrido a partir de 2004, à valorização do salário mínimo e às políticas de transferência de renda. Porém, se os indicadores de desigualdade de renda têm se mostrado, atualmente, melhores do que os vigentes no início dos anos 1990, estes infelizmente se aproximam bastante dos níveis encontrados no início da década de 1980 (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 51).

⁵² Desde a estabilização inflacionária em 1994, e após 2000, principalmente, os aumentos aplicados ao salário mínimo permitiram não apenas repor as perdas inflacionárias do período, mas estabelecer uma trajetória consistente de valorização do salário mínimo em termos reais. Os problemas estruturais que permanecem caracterizando o mercado de trabalho brasileiro – desemprego, rotatividade, informalidade – recolocam-se também fortemente como desafios às políticas de Previdência Social (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p. 54-55).

⁵³ Até os anos 1980, a Assistência Social no Brasil era constituída por benefícios inexpressivos, que se caracterizavam por recursos orçamentários escassos, pouca articulação com outras ações públicas, descontinuidade ao longo do tempo, critérios de acesso pouco transparentes e um público protegido significativo, mas muito fragmentado. O conjunto de benefícios estabelecido pela Constituição representou uma inflexão na trajetória da Assistência Social, considerada política social. Afinal, sua proteção passou a alcançar grupos populacionais extensos, beneficiados com recursos maciços, disponibilizados de forma contínua, transparente e articulada com outras políticas. Anualmente, o SUS realiza 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 11mil transplantes, 215 mil

A taxa de analfabetismo caiu consideravelmente graças à expansão do ensino fundamental, mas ainda hoje existem jovens analfabetos e desempregados, fazendo as políticas públicas de educação serem insuficientes. Para Castro e Ribeiro:

O processo de descentralização ainda exige. A taxa de analfabetismo caiu consideravelmente, graças à expansão do ensino fundamental, mas ainda se mantém em elevados 10% da população com mais de 15 anos, consequência de um desempenho frustrante das políticas de educação de adultos. Discutira relação e os papéis de cada ente da federação e a regionalização efetiva do sistema. Uma avaliação preliminar do estado das conquistas sociais no Brasil revela que, se por um lado a Constituição permitiu avanços para a afirmação dos direitos sociais, estes padecem de insuficiente efetividade, refletida no crônico problema do subfinanciamento, na árdua disputa de espaço entre o Estado e o setor privado, para o provimento de serviços, e por fim, na própria ausência do reconhecimento normativo de certas questões enquanto direitos sociais – o direito à alimentação, por exemplo (2008, p.58-61-64).

O maior desafio das políticas sociais/públicas hoje é combinar o crescimento econômico com a distribuição de renda.⁵⁴ Pertinente analisar que, além dos fatores acima expostos, é de crucial importância que as políticas públicas consigam incluir os indivíduos nas esferas local e regional. Para isso os atores têm que ser representados ou contemplados no processo de formulação da política. Menciona-se que os atores devem participar do planejamento estratégico e do processo de

cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações, conforme dados de 2006 (BRASIL, 2008). O número médio de consultas por habitante avançou de 1,7 em 1987 para 2,5 em 2005 – e, ressalte-se, este crescimento ocorreu de modo a reduzir as desigualdades regionais. Graças não só aos avanços nas políticas de saúde, mas também devido aos progressos em outras áreas como nutrição, saneamento, escolaridade, renda etc. a trajetória de indicadores importantes tem sido positiva. As desigualdades, embora se reduzindo, continuam significativas e apesar de a cobertura ter se expandido, não estão garantidos ainda, de fato, o acesso oportuno e a integralidade da atenção para toda a população (CASTRO; RIBEIRO, 2008, p.58-61-64).

⁵⁴ Além disso, é importante salientar que um dos grandes desafios colocados atualmente para a política pública no Brasil é combinar crescimento econômico com distribuição de renda. Para fazer frente aos atuais problemas sociais brasileiros, não se pode abrir mão de taxas de crescimento econômico mais elevadas e sustentáveis no tempo. Isso é uma condição necessária para ajudar a encaminhar alguns dos problemas clássicos do mercado de trabalho nacional, além de poder ajudar na resolução dos problemas fiscais do Estado ao ampliar as possibilidades de arrecadação tributária. Um modelo de desenvolvimento que incorpore a busca pela igualdade – igualdade de oportunidade, igualdade de capacidades, igualdade de resultados – implica promover o acesso dos grupos sociais historicamente excluídos às condições produtivas, aos benefícios do crescimento econômico e às garantias de um sistema de proteção social. Nesse sentido, é importante reconhecer e incorporar, como um dos pilares do processo de desenvolvimento do país, o fortalecimento do sistema nacional de políticas sociais (CASTRO; RIBEIRO, p. 67-68).

gestão participativa, pois é a partir desses instrumentos que se permite entender e acompanhar a dinâmica de trabalho estruturante.

É importante dizer que as políticas públicas não são absolutamente técnicas, mas sim políticas, e têm a ver com a realidade política do país. Os fundamentos técnicos das políticas públicas tendem a melhorar, há uma série de formas de intervenção, como programas para combater a pobreza e a fome entre outros. Existe uma série de problemas e a necessidade da melhoria de padrões técnicos. O relevante, no entanto, é que as políticas públicas aprimorem-se no que se refere à ética, e não somente tecnicamente tendo em vista que se encontra a corrupção em todos os setores, inclusive nas políticas públicas. Urge que se encontrem meios de sanar a problemática existente e buscar uma simetria para resolver esse campo de conflitos.

A seguir se analisará como a política pública no espaço local pode resolver os problemas sociais.

2.4 As políticas públicas como inclusão social no espaço local brasileiro

Na ótica de Souza, o momento histórico que proporcionou mudanças no Brasil foi o ano de 1808, quando veio a Corte real portuguesa, pois se iniciou o período de urbanização na cidade do Rio de Janeiro, alastrando o desenvolvimento paulatinamente pelo país (SOUZA, 2000). Sendo assim, o nosso processo de formação, no que se refere às instituições e à estratificação social tem uma singularidade própria. O fato de serem os portugueses nossos colonizadores, ou melhor, dizendo, exploradores⁵⁵, não predeterminou a espécie de sociedade peculiar que se formaria no Brasil, ou seja, os atores sociais não escolhem as condições sociais que condicionam a sua vida e seu comportamento, sendo submetidos a elas. Dessa maneira verifica-se que as classes sociais – indivíduos – são determinadas pelo meio ao qual estão inseridos, ou melhor, dizendo, pelo espaço local que estão fixados.

⁵⁵ O Brasil, diferentemente dos EUA, por exemplo, que foi um processo colonizatório, passou por um processo exploratório, onde Portugal acabou explorando nossas riquezas. Isso acaba por determinar também o tipo de sociedade disposta.

Dessa forma, imaginar que o Brasil é uma prolongação de Portugal significa “dizer que o dono de uma pequena quinta de oliveiras ou cortesão lisboeta provindos de Portugal pudessem pôr ao meio que o circunda, seus desejos, hábitos e preferências a sua própria maneira”. (SOUZA, 2000, p. 206). É por meio de um conhecimento sociológico, metódico que se pode perceber que os atores sociais – indivíduos – são determinados pelo meio, bem como reagem a estímulos sociais aos quais não controlam. Na ótica de Magalhães Filho:

Quando o Brasil foi descoberto a população total do território que hoje ocupa devia situar-se em torno de dois milhões de habitantes. Os índios do Brasil encontravam-se em sua maioria, no estágio da coleta, associada a uma cultura nômade, baseada nas queimadas e no cultivo de raízes e tubérculos, principalmente a mandioca. As regiões mais habitadas eram cobertas por florestas, principalmente as do litoral, sendo a densidade demográfica na época baixíssima (MAGALHÃES FILHO, 1987, p. 171).

Assim sendo, os portugueses, ao descobrirem o Brasil, notaram que o território era ocupado por uma reduzida população de índios que se caracterizava por ser nômade e viver da coleta dos recursos naturais. Também perceberam que se tratava de uma grande área territorial que poderia ser explorada na extração de recursos naturais, principalmente, minerais e vegetais.

A exigência do mercado de haver uma produção em grande escala de produtos trouxe às economias comerciais a necessidade de mão-de-obra e a única maneira de supri-la foi por meio de produção escravagista. Essa produção tinha por objetivo garantir a demanda imposta pela economia de monocultura a ser introduzida no país, ou seja, mais se confirma que o espaço local influencia as demandas sociais vigentes em nosso país naquela época.

O processo de democratização brasileira, que anteriormente era encoberto e não esclarecido pela sociologia do patrimonialismo e do personalismo, é um desafio. A solução para esse problema parece residir no fato de se assimilar os legítimos anseios dos párias⁵⁶ urbanos e rurais produzidos pela modernização seletiva, sem que a violência se transforme na única língua comum entre as partes. Dessa

⁵⁶Segundo o dicionário Aurélio, *párias* é dupla de índios xinguanos que, durante cerimonial do quarup, visitam aldeias amigas convidando-as para participar desse evento.

maneira, importante se faz uma *revolução modernizadora* que se instaura a partir de 1808. Souza manifesta-se afirmando que:

Não sem luta e sob o preço de compromissos iniciais, a transição da cultura personalista em favor dos valores impessoais da modernidade consolida-se primeiro em algumas cidades, para depois, já adiantado o século XX, impor-se também no campo. (SOUZA, 2000, p. 260).

Adentrando-se na compreensão de Pierucci (2000), o autor indica os dilemas e os riscos de se eleger a atenção social à diferença como um princípio das lutas políticas. Tratando das questões atinentes à diferença e à cidadania, o autor refere-se às diferenças coletivas como traços distintivos reais ou mesmo inventados. E parte afirmando que esses traços distintos podem ser:

Herdados ou adquiridos, genéticos ou ambientais, naturais ou construídos, partilhados vitalícia ou temporariamente por determinados indivíduos, desenhando nesta partilha de caracteres comuns, comuns a eles, mas não a todos os humanos, grupos de pertença ao longo de linhas demarcatórias de raça e cor, etnia e procedência, habilidade e deficiência, sexo e gênero, idade e geração, nacionalidade e região, linhas que sempre falam de superioridade e inferioridade, de inclusão e exclusão, algumas delas muito fortes, sublinhadas, outras mais tênues, quem dera invisíveis, atributos que quase sempre se acham fora do controle dos indivíduos por eles identificados, mais ainda, cujo significado positivo ou negativo também escapa do controle individual apesar do eventual empenho em afastar a valoração negativa aderida ao traço coletivamente partilhado, marca sensível, o mais das vezes visível, de uma **diferença significativa** (PIERUCCI, 2000, pp.104-105, grifo nosso).

Notoriamente observa-se que as diversidades socialmente partilhadas, mesmo nas sociedades mais simples, organizam-se em torno de pelo menos duas diferenças coletivas que hierarquizam pessoas, ou seja, os atores sociais alocam poder, além de dividir o trabalho. Essas diferenças acabam sendo a de gênero e a geracional, ou seja, vão passando de geração em geração.

Entretanto, faz-se menção ao fato de que, embora as distinções possam ser benéficas para os atores sociais em alguns aspectos, podem tratar essas mesmas pessoas de forma diferenciada, acarretando a estigmatização. Dentro dessa análise, Pierucci sistematiza que “tratar as pessoas diferentemente e, assim fazendo, enfatizar suas diferenças pode muito bem estigmatizá-las”. (2000, p. 106). E, vai à

frente ratificando que a “diferença é ela mesma um fazedor de diferença”. (2000, p. 129). O problema atual é que as diferenças vêm assumindo formas desproporcionais no mundo globalizado. Instrumentaliza o autor que

nenhuma diferença pode ser verdadeiramente interpelada e eficientemente mobilizada sem contribuir para a representação de um todo que necessariamente abstrai de outras diferenças, as quais, por sua vez e em outro momento histórico, também podem vir a pretender ter o direito de se mobilizar e se autocolocar na cena política com sua incomensurável especificidade (PIERUCCI, 2000, p. 115-116).

Rebelião contra as formas abstratas e as regras gerais, ou seja, a rejeição do homem universal, da igualdade humana genérica, da cidadania cosmopolita e global aparece hoje como elemento central das tentativas de fundar sobre o corpo enquanto tal uma nova hierarquia de valores. Hierarquia de valores esta que lança mão da natureza para hierarquizar o que a natureza apresenta apenas como diferença, como diversidade não hierarquizável. Os pertencimentos primários e naturais como sexo, etnia, raça, idade, e região, por exemplo, são capazes de edificar comunidades parciais e identidades específicas de atuação, não reconhecendo estes atributos dentro de esferas gerais de pertença, mas sim como um grupo portador de uma diferença significativa (2000, p. 109-110).

Portanto, na visão do autor nenhuma diferença pode ser interpelada e eficientemente mobilizada sem contribuir para a representação de um todo que necessariamente abstrai de outras diferenças.

Assim, o autor salienta que estas mobilizações em relação à diversidade possam pôr em risco a crença enquanto elemento insubstituível para a vigência da democracia e da cidadania. Os pertencimentos primários e naturais como raça, sexo, etnia, idade, e religião, por exemplo, são capazes de edificar comunidades parciais e identidades específicas de atuação, não reconhecendo esses atributos dentro de esferas gerais de pertença, mas sim como um grupo portador de uma diferença significativa.

Torna-se claro o encontro entre o concreto/particular e o abstrato/universal, sendo que a sociedade tem que equacionar esse paradoxo dentro de seu contexto. Essa contradição inviabiliza determinadas políticas públicas de inclusão e mesmo a cidadania, que é um direito de todos os cidadãos. Assim, a modernização e a

democratização precisam transpor as diferenças para se efetivarem. Deve-se considerar, ainda, outro problema que merece destaque: a sociedade civil e a implementação efetiva de políticas públicas, pois essas diferenças não permitem o desenvolvimento pleno da cidadania e a modernização da sociedade – particularmente a brasileira – como um todo.

Destarte, a modernização e a democratização de espaços locais precisam transpor as diferenças para se efetivarem. Mas depara-se com outros problemas, como a não implementação de direitos sociais, a mixofobia, a exclusão, entre outros, que acabam não permitindo os planos de políticas públicas.

Lavalle, que destaca a sua preocupação com a sociedade civil (2003), cita Avritzer, acrescentando que o problema de uma teorização adequada da sociedade civil se traduz, portanto, no surgimento de uma teoria capaz de mostrar como as estruturas normativas da institucionalidade democrática são capazes de produzir a generalização de interesses. Apesar da predominância dos mecanismos de geração de particularidades, esse é um problema que a sociedade civil tem enfrentado como o tópico central da esfera pública no Brasil.

Faz-se importante a criação de uma nova teoria social que abarque e instrumentalize a implementação de políticas públicas e de cidadania para que as diferenças discrepantes entre os atores sociais e a sociedade civil possam ser solvidas dentro do contexto social, no qual a modernização e a democracia sejam plenas. Cabe salientar a necessidade de constituição de quadro social de renovação a partir de mudanças políticas, consubstanciadas em uma nova forma do Estado democrático, no qual mudanças econômicas precisam ser acompanhadas de modificações ideológicas, éticas e morais. Como destaca Hermany (2009, p. 17):

A cidadania ativa está vinculada a uma sociedade específica e que também deve gerar nos seus membros um sentimento de pertencimento e reconhecimento das necessidades humanas e básicas suas e do outro. No entanto, na prática tal premissa não é tão simples, pois há de se ter certas reservas e cautelas com os discursos disseminados na sociedade contemporânea, assim como compreender o quanto distantes estão as pessoas de se identificarem pertencentes a uma comunidade, não considerando os deus semelhantes como “mero estranhos”.

Continua o autor afirmando que:

São justamente os governos locais os responsáveis pela execução de políticas públicas adequadas para o fortalecimento da qualidade de vida, seja em função da (re) definição de competências constitucionais, seja em virtude da crise de financiamento do Estado Nacional, que o incapacita de atender com efetividade às demandas da população. Tais razões justificam a importância, até paradoxal, do poder local para o desenvolvimento econômico na sociedade globalizada, vinculado ao conceito de qualidade de vida como fator de produtividade e, por conseguinte, de eficiência do sistema produtivo (HERMANY, 2009, p. 2895).

Na ótica de Cristiane Derani a política tem que ser uma ação do Estado, pois ele próprio é uma formação social:

O Estado Moderno se consolida por uma identidade distinta a da sociedade civil a qual ele se contrapõe. [...]. A política no seu sentido primordial não é ação do Estado. É uma ação da comunidade. Quando a comunidade se torna Estado e sociedade civil, a política toma outros contornos; definem-se duas partes distintas que se relacionam de maneira mais ou menos recíproca, pois não há equidade". "O Estado é ele próprio uma formação social. Se ele concede ou realiza algo na sociedade, na verdade ele concretiza em atos um poder que lhe fora antes outorgado. Quando ele faz é porque ele deve fazer, e ele deve porque há uma norma que impõe aquilo que ele deva fazer. Esta norma existe como resultado de embates sociais que permitiram aqueles resultados. Então, em última análise, o Estado faz aquilo que a sociedade quer que ele faça (DERANI, 2006, p. 132).

Portanto, a mesma autora continua salientando que as políticas públicas são ações coordenadas pelos entes estatais. Segundo a autora:

[...] a política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grandes partes por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes. Uma sociedade mais democrática, mais consciente, com instrumentos de maior participação. É uma sociedade em que a política pública conterà de maneira mais fiel a força decisória da sociedade (DERANI, 2006, p. 135).

Dessa forma, para Arzabe as políticas públicas são uma resposta para alguns aspectos sociais que requerem uma demanda:

A concepção e implantação de políticas públicas constituem respostas a alguns aspectos da vida social que passa a ser percebido como

problemático suficientemente forte para demandar uma intervenção por parte do Estado. Esta descoberta de um novo problema social usualmente relaciona-se a informações anteriormente não disponíveis ou, se disponíveis, não reconhecidas” (ARZABE-MASSA, 2006, p. 54). Portanto, “a ação do Estado por políticas se faz vinculada a direitos previamente estabelecidos ou a metas compatíveis com os princípios e objetivos constitucionais, de forma que, ainda quando aqueles a serem beneficiados não tenham um direito a certo benefício, a provisão deste benefício contribui para a implementação de um objetivo coletivo da comunidade política (ARZABE-MASSA, 2006, p. 54).

A mesma autora afirma que as políticas públicas não se limitam à organização da ação do Estado sobre a sociedade, mas estabelecem metas e caminhos para que se realizem. Para a Arzabe:

É necessário frisar que as políticas públicas não se limitam à organização da ação do Estado sobre a sociedade. Ao estabelecer metas, e os caminhos para a consecução dessas metas, as políticas públicas vinculam, além dos órgãos estatais, também agentes econômicos, organizações de sociedade civil e também os particulares, como indica uma rápida lançada de olhos sobre políticas econômicas ou políticas sociais de saúde, de educação, de trabalho (ARZABE-MASSA, 2006, p.58).

Dessa forma, entende-se que o desenvolvimento socioeconômico produz níveis crescentes de segurança existencial os quais são uma contribuição essencial para o desenvolvimento humano. Segundo Inglehart:

O desenvolvimento socioeconômico produz níveis crescentes de segurança existencial, que vem a ser sua contribuição mais básica ao desenvolvimento humano. Esse processo alivia as pessoas de restrições materiais em suas escolhas de vida, o que contribui para a ascensão dos valores de autoexpressão, porque permite as pessoas superar a mera sobrevivência e concentrar-se em outras metas. Mas proporcionar segurança existencial não é a única forma pela qual o desenvolvimento socioeconômico contribui para os valores de autoexpressão. A experiência crescente da autonomia, ligada a ascensão da sociedade do conhecimento e suas complexidades sociais, redes transversais e interações humanas diversificadas, também é importante (INGLEHART; WELZEL, 2009, p.71).

Por fim, percebe-se que as políticas públicas feitas pelo Estado e pelo governo⁵⁷ podem implementar a inserção social e a cidadania no espaço local. Assim, as políticas públicas podem produzir uma forma de concretizar a cidadania e de incluir os atores sociais nos espaços locais brasileiros. Sendo assim, a estrutura do tecido social sofre alterações com os dramas sociais seja de cidadania seja de políticas públicas que são implementadas e não correspondem às expectativas dos atores sociais. Evidenciando a questão, necessita-se a criação de novas políticas sociais pautadas em temas que resolverão os problemas e que instrumentalize a implementação da cidadania nos espaços locais, para que as diferenças discrepantes entre os atores sociais e a sociedade civil possam ser resolvidas dentro do contexto social, no qual a modernização e a democracia sejam plenas. Também a performance cultural pode estabelecer a reflexividade nos projetos e nas ações sociais para incluir os atores no espaço do Estado brasileiro e, conseqüentemente, na liminariedade da cidadania.

A limitação da política e a regulação comunitária, por meio de critérios, parecem estar dispostas em determinado momento da obra *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, quando Etzioni apresenta alguns critérios para evitar tanto a deterioração da ordem social, quanto o abuso em novas regulações. Dentre esses padrões, destacam-se quatro deles, iniciando-se pela noção de que (1) uma sociedade comunitária não adota recursos coercitivos a menos que sirvam para enfrentar um perigo claro e atual; (2) quando as sociedades comunitárias se veem obrigadas a atuar contra perigos claros e eminentes, devem tentar fazer frente sem recorrer a medidas que restrinjam a autonomia; (3) na

⁵⁷ *Políticas de governo* são aquelas que o Executivo decide num processo bem mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna – pela dinâmica econômica ou política-parlamentar, por exemplo – ou vindos de fora, como resultado de eventos internacionais com impacto doméstico. Elas podem até envolver escolhas complexas, mas pode-se dizer que o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada (de governo) é bem mais curto e simples, ficando geralmente no plano administrativo, ou na competência dos próprios ministérios setoriais. *Políticas de Estado*, por sua vez, são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado, justamente, e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolveu estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar. O trabalho da burocracia pode levar meses, bem como o eventual exame e discussão no Parlamento, pois políticas de Estado, que respondem efetivamente a essa designação, geralmente envolvem mudanças de outras normas ou disposições pré-existentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade. (ALMEIDA. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 15 jul. 2012).

medida em que haja necessidade de introduzir medidas que debilitem a autonomia, devem ser as menos invasivas possíveis; (4) por fim, as sociedades comunitárias trabalham para minimizar os efeitos colaterais da diminuição da autonomia que envolvem as medidas que devem ser adotadas para o bem comum (1999, p. 75-76).

A concepção de comunidade, para Etzioni (1999, p.157), seria uma conjugação de indivíduos ligados não somente por vínculos de interesses comuns, tais como poderiam pensar os utilitaristas, mas sim uma ótica que combine também vínculos afetivos, reforçando relações e laços humanos e não somente aspectos materiais. Ao mesmo tempo, formariam uma cultura moral compartilhada que seria passada de geração para geração, formatando uma noção de comunidade. Portanto, Etzioni salienta que:

[...] el pensamiento comunitario contemporáneo es un acto de equilibrio, una reacción contra el individualismo excesivo. Esto quiere decir que muchas de las ideas y de los ideales comunitarios han formado parte de nuestra herencia intelectual durante un tiempo prolongado, pero obtuvieron mayor apoyo en los últimos años debido a que su vigencia social y funcional se ha acrecentado (1999, p.62).

Seu pensamento fica sintetizado nas seguintes palavras:

Para los comunitarios, basta una primera aproximación para sostener que una buena sociedad requiere un equilibrio entre autonomía y orden. Y el orden tiene que ser de un tipo especial: voluntario y limitado a valores nucleares antes que impuesto y penetrante. Y la autonomía, lejos de carecer de límites, tiene que estar contextualizada dentro de un tejido social de vínculos y valores (ETZIONI, 1999, p. 49).

Percebe-se que existem conexões entre esses dois elementos. A ênfase em um deles ou em outro dependerá das peculiaridades de cada sociedade ou comunidade, bem como um complementa o outro, pois o reforço de valores comunitários por meio de uma ordem social (valores compartilhados) tende a fomentar o exercício da autonomia por evitar o isolamento, reforçando conexões humanas. Portanto, “las sociedades comunitarias trabajan para minimizar los efectos colaterales – a menudo no intencionales-de la disminución de autonomía que

entrañan las medidas que deban adoptarse en pro del bien común” (ETZIONI, 1999, p.76). O mesmo autor reitera que:

[...] en una sociedade comunitaria (y en muy pocas más) los valores, antes que inventarse o negociarse, se transmiten de generación en generación. Éstas es la implicación profunda de la afirmación de que una comunidad tiene una identidad, una historia, una cultura (1999, p. 121).

Logo, para se definir comunidade, é necessário que algumas características sejam analisadas:

[...] La comunidad se define mediante dos características: la primera, una oleada de relaciones cargadas de efecto entre un grupo de individuos, relaciones que a menudo se entrecruzan y se refuerzan recíprocamente (antes que meras relaciones de uno a otro o una cadena de relaciones individuales); la segunda, una cuota de compromiso con un conjunto de valores compartidos, normas y significados, así como una historia y una identidad compartidas, esto es, en una palabra, con una cultura (ETZIONI, 1999, p.157).

Por fim, no que tange aos indivíduos, há um alerta feito por Etzioni (1999, p. 48), dizendo que o maior perigo para a autonomia é quando se cerceiam as ligações sociais dos indivíduos, por isso a visão de restrição comunitária prejudicaria o indivíduo em sua essência, ao mesmo tempo em que se justifica a importância da autonomia coligada à ordem social. Apesar da sua preocupação com o papel do indivíduo na comunidade e na inter-relação social, o autor deixa claro que a posição comunitarista contrapõe-se (como reação) ao individualismo excessivo:

Esto quiere decir que muchas de las ideas y de los ideales comunitarios han formado parte de nuestra herencia intelectual durante un tiempo prolongado, pero obtuvieron mayor apoyo en los últimos años debido a que su vigencia social y funcional se ha acrecentado (p. 62).

Entende-se que a inclusão no espaço local gera a viabilidade de que haja a manutenção da cidadania dos atores e as políticas públicas se tornam mais fáceis

de tornarem referências; o comunitarismo pode ser a solução para a problemática existente no atual contexto social.

No capítulo seguinte se analisará a pobreza no Brasil e seus principais conceitos.

3 A POBREZA E A DESIGUALDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

No presente capítulo, analisar-se-ão a pobreza e a desigualdade – diferenciando-as – no contexto social brasileiro entre os anos de 1993 a 2011. Constatou-se que o quadro social de pobreza diminuiu, no entanto percebe-se que ambas permanecem em nossa sociedade, com muitos atores inseridos nesse contexto. A seguir se analisa como ambas se constituem no quadro brasileiro.

3.1 A pobreza e a desigualdade: análise conceitual

A questão da desigualdade social permanece um fator social e científico de categórica relevância dentro da sociedade globalizada, especialmente na medida em que os projetos da modernidade se propunham a superar os problemas humanos. A longínqua trajetória das análises das desigualdades tem sido refreada, quase por completo, pelo processo civilizatório. Essa exclusão gerada e mantida possui diversas facetas, apresentando-se não somente como um estado físico, mas como processos que trazem à baila esse problema do ponto de vista econômico, político e cultural.

Abranches, Santos e Coimbra afirmam que a desigualdade é fenômeno distinto da destituição. Para eles “não são fenômenos independentes, pois interagem, histórica e estruturalmente: um reforça o outro, em medida variável, no tempo e no espaço. Mas obedecem a lógicas distintas, econômica e politicamente” (1994, p. 21). Baumann caracteriza e qualifica a sociedade que produz e reverbera as desigualdades:

Seria imprudente negar, ou mesmo subestimar, a profunda mudança com o advento da modernidade fluida produziu na condição humana [...]. A modernidade começa quando o espaço e o tempo são separados da prática da vida e entre si, e assim podem ser teorizados como categorias distintas e mutuamente independentes da estratégia e da ação; [...]. Na modernidade o tempo tem história, tem história por causa de sua “capacidade de carga”, perpetuamente em expansão – o alongamento dos trechos do espaço que unidades permitem “passar”, “atravessar”, “cobrir” – ou conquistar. O tempo adquire história uma vez que a velocidade do movimento através do espaço (diferentemente do espaço, eminentemente inflexível, que não pode ser

esticado e que não encolhe) se torna uma questão do engenho, da imaginação da capacidade humana (BAUMAN, 2001, p.15-16).

Em outros termos, a compreensão das desigualdades como algo constitutivo da sociedade é um invento das ciências ou um produto da história e da imaginação humana. Abranches ressalta que a pobreza⁵⁸, em certas condições, faz o indivíduo não ter condições mínimas de sobrevivência, pois utiliza toda a sua energia e suas forças para garantir a vida do amanhã. Pela preocupação em garantir as necessidades básicas para poder sobreviver que seu acesso aos bens de consumo é tão desigual, bem como às oportunidades de emprego.

Abranches continua salientando que a pobreza é a desproteção, a marginalização e a destituição, possuindo essas facetas em seu meio. Conforme afirma:

A pobreza é destituição, marginalidade e desproteção. A destituição é no sentido dos meios de sobrevivência, a marginalização, porque não é permitido usufruir igualmente os produtos progresso, bem como quanto ao acesso de oportunidades de emprego e de consumo. A desproteção é em razão do desamparo público adequado e da inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à vida e ao bem-estar (ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1994, p.16).⁵⁹

Comparando essas faces, em suas gêneses processuais, Estenssoro (2003, p. 41) afirma:

Se a *pobreza* é um estado social dado resultante de um processo histórico de exploração, expropriação, discriminação, destituição de capitalismo, mas agravado com o seu desenvolvimento, a exclusão social, enquanto

⁵⁸ Malthus apud Schwartzman afirma que “[...] a causa principal da pobreza era a grande velocidade com que as pessoas se multiplicavam, em contraste com a pouca velocidade em que crescia a produção de alimentos. O problema se resolveria facilmente se os pobres controlassem seus impulsos sexuais e deixassem de ter tantos filhos. Minorar-lhe a miséria só agravaria o problema, pois, alimentados, eles se reproduziriam mais ainda. A melhor solução seria educá-los, para que aprendessem a se comportar; ou então deixá-los à própria sorte, para que a natureza se encarregasse de reestabelecer o equilíbrio natural das coisas (2004, p.14).

⁵⁹ Para ABRANCHES; SANTOS; COIMBRA, 1994, p.17: “Pobreza diz respeito à destituição de meios de subsistência satisfatórios e tem como parâmetro estruturador, intrínseco à sua lógica de formação, a privação absoluta. Esta define-se pela carência extremada de quaisquer meios para satisfação das necessidades primárias ligadas à sobrevivência física e à sanidade da pessoa e dos familiares a ela dependentes”.

problema da atualidade, é um processo de desregulamentação de mercados, nova divisão social e internacional do trabalho, precarização e flexibilização do trabalho, que remete a uma composição social de grupos, classes, instituições, empresas e governos que promovem a inclusão desigual e subordina da inclusão marginal de populações inteiras no sistema capitalista de modo que significa exatamente a geração de excluídos sociais.

São importantes os estudos acerca da pobreza no Brasil⁶⁰, pois revelam uma redução da proporção dos contingentes mais pobres na área rural e um comportamento menos favorável nas áreas urbanas ou metropolitanas. Para Montali e Tavares:

Estudo longitudinal sobre a pobreza no Brasil (trajetória 1970-1999) aponta redução da proporção dos contingentes mais pobres na área rural – relacionada aos processos de urbanização e de industrialização –, um comportamento menos favorável nas áreas urbanas não metropolitanas, bem como a tendência de metropolização da pobreza (ROCHA, 2003). Nos anos 90, após o período de queda da proporção de pobres para todas as áreas de residência (1994-1995), como decorrência temporária do sucesso do plano de estabilização de 1994 (Plano Real), sucedem-se a continuidade da melhora dos indicadores para as áreas rurais e a piora para as regiões metropolitanas (ROCHA, 2006). Segundo a autora, a queda das proporções de pobres e indigentes nas áreas rurais e a redução da população rural tornaram a pobreza e a indigência no Brasil crescentemente fenômenos urbanos e metropolitanos (MONTALI; TAVARES, p.212-213).

Para Simon Schwartzman, “a pobreza e a desigualdade são tão antigas quanto a humanidade e sempre vieram acompanhadas de fortes sentimentos morais” (2004, p.14). Dessa forma, a pobreza e a desigualdade trazem a exclusão, conseqüentemente, a desqualificação social de alguns atores.

Paugam (2003) refere-se à desqualificação social e salienta que se trata de uma forma elementar da pobreza e esse conceito não pode ser aplicado da mesma forma em todas as sociedades do mundo. O que caracteriza a desqualificação social é um processo mais característico de países que conheceram um alto nível de desenvolvimento econômico e que, ao mesmo tempo, conhecem uma forte

⁶⁰ Abranches, Santos e Coimbra (1994, p. 27) afirmam que há dois tipos de pobreza. Para eles: “No Brasil, atualmente, convivem duas formas de pobreza. Aquela de natureza estrutural, mais arraigada e persistente, associada ao descobrimento histórico de nosso padrão de desenvolvimento, e a pobreza cíclica, que se agravou com a crise de desemprego, a queda da renda, sua concentração crescente e a aceleração inflacionária”.

degradação do mercado de trabalho. Constata-se, igualmente, que o conceito de desqualificação social se aplica melhor nas sociedades em que os vínculos sociais vão se enfraquecendo, como a solidariedade familiar, por exemplo.

Considera Paugam (2003) que o conceito de exclusão social acaba sendo reforçado pelo Primeiro Mundo por grandes marcas que são a perda de um patamar alcançado e, na outra ponta, a causa se dá pelo fato da aquisição do direito à diferença. Para o autor:

O conceito de exclusão social neste final de século é reforçado no Primeiro Mundo por captar duas grandes marcas: a da perda de um patamar alcançado e a da aquisição de um novo direito à diferença. Ou a perda do lugar conquistado na responsabilidade pública e social e a aquisição do direito à diferença, apontando, em contrapartida, a presença da discriminação quando da não realização desse direito. Neste enfoque, pode-se afirmar o conceito de exclusão social, hoje, confrontando-se diretamente com a concepção de universalidade e com ela a dos direitos sociais e da cidadania. *A exclusão é a negação da cidadania.* (grifamos). (2003, p.128).

Abranches, Santos e Coimbra (1994)⁶¹ afirmam que a associação da pobreza e da desigualdade é comum. Para eles:

A associação da pobreza e desigualdade não é totalmente vazia de sentido. A própria caracterização da pobreza recorre sistematicamente à comparação entre “pobres” e “não pobres”, tato em termos de seus rendimentos, ou de sua participação na renda nacional, quanto em termos de outros atributos e situações. A chamada “linha de pobreza” é traçada com base em parâmetros de satisfação de necessidades básicas, vigentes em um determinado momento, em cada sociedade, para os cidadãos que

⁶¹ Abranches, Santos e Coimbra (1994, p. 22-23) salientam que: “pobreza e desigualdade são fenômenos ética e socialmente similares, mas econômica e politicamente diversos. Eticamente, a destituição, absoluta ou relativa, reflete dimensões correlatas do mesmo problema, de justiça social e integridade da cidadania. Socialmente, constitui a face histórica de um mesmo movimento: a privação absoluta deságua na privação relativa e recompõe, em novo patamar, o dilema das distâncias sociais extremadas; da frustração de expectativas individuais e grupais de ascensão social ou da insatisfação de grupos sociais, acentuada pela percepção de barreiras intransponíveis á mobilidade social e pela consciência crescente da existência de privilégios e discriminações de todo tipo. Politicamente, as escolhas e as ações voltadas para um e outro objetivos dependem da correlação predominante de interesse e poder. Pode-se constituir uma coalizão favorável ao combate à pobreza absoluta, mas que bloqueie cursos de ação que alterem significativamente o perfil distributivo. As soluções técnicas são muitas e, em vários casos, esse aparente dilema pode ser diluído ou desfeito. Mas o que importa é que as opções são políticas, envolvem o poder de fazer e a capacidade de imprimir às mudanças o curso coletivamente mais satisfatório. Decisões políticas são a resultante líquida da vontade de fazer, condicionada pelo saber fazer”.

têm meios suficientes de subsistência, expressos em um mínimo de renda. (19994, p. 21)

A partir da perspectiva crítica com que Martins (1997) enfoca o conceito de exclusão social, compreende-se que ela representa ao mesmo tempo uma inclusão perversa em outro sentido nas relações sociais. Assim, percebe-se que a exclusão em si mesma não existe, mas o que subsiste são processos sociais que conduzem a ela e reproduzem-na a partir de processos decisórios e, como tal, opção também deliberada. A sociedade moderna desenvolveu um conjunto de atividades políticas que implicaram em condições muito limitadas⁶² para superar efetivamente os processos que prontamente geram exclusões e desdobram-se em novas desigualdades. Na sociedade contemporânea, surgem agentes que reconfiguram as relações sociais, bem como superam e inovam fatores de exclusão social.

As novas formas de desigualdade em uma sociedade de consumo ampliado para poucos, implica consequências para a sua totalidade. Para Martins:

As novas categorias sociais geradas pela exclusão degradam o ser humano, retiram-lhe o que lhe é historicamente próprio – a preeminência da construção do gênero humano, do homem livre num reino de justiça e igualdade. Recobrem e anulam o potencial de transformação das classes sociais e, por isso, tendem para a direção contrária, para o conformismo, para o comportamento anticivilizado e reacionário da reoligarquização do poder, do renascimento dos privilégios de alguns como contrapartida da privação de muitos, da violência privada, da nova modalidade de clientelismo que é o clientelismo ideológico derivado da colonização do imaginário do homem comum, especialmente dos pobres, através do consumismo dirigido (MARTINS, 1997, p.22).

⁶² Para Prigogine, a ciência é um diálogo com a natureza. As peripécias desse diálogo foram imprevisíveis. Quem teria imaginado no início deste século a existência das partículas instáveis, de um universo em expansão, de fenômenos associados à auto-organização e às estruturas dissipativas? Mas como é possível um tal diálogo? Um mundo simétrico em relação ao tempo seria um mundo incognoscível. Toda medição, prévia à criação dos conhecimentos, pressupõe a possibilidade de ser afetado pelo mundo, quer sejamos nós os afetados, quer sejam os nossos instrumentos. Mas o conhecimento não pressupõe apenas um vínculo entre o que conhece e o que é conhecido, ele exige que esse vínculo crie uma diferença entre passado e futuro. A realidade do devir é a condição *sine qua nom* de nosso diálogo com a natureza. Compreender a natureza foi um dos grandes projetos do pensamento ocidental. Ele não deve ser identificado com o de controlar a natureza. Seria cego o senhor que acreditasse compreender seus escravos sob pretexto de que eles obedecem às suas ordens. Evidentemente, quando nos dirigimos à natureza, sabemos que não se trata de compreendê-la da mesma forma como compreendemos um animal ou um homem. Mas também aí se aplica a convicção de Nabokov: “O que pode ser controlado não é nunca totalmente real, o que é real não pode ser rigorosamente controlado”. (grifo do autor). (PRIGOGINE, 1996, pp.157-158).

Essa reflexão do autor remete, entre outros temas, para o significado histórico de como tem sido compreendida a questão da necessidade: sob o seu imperativo, os sujeitos são restringidos de tal forma que não pode haver efetivamente nem liberdade nem igualdade. Em contrapartida, ao contrário do que se poderia imaginar, alude ao fato histórico de que a cultura de consumo está aquém de distinguir-se pela inclusão social, podendo inclusive se coadunar com aumento da violência, do conformismo e dominação do imaginário⁶³.

A suposta e difundida igualdade de oportunidades dentro da sociedade capitalista não se manifesta da mesma forma para todos os indivíduos. O que para alguns conduz à inserção na espécie de cidadãos totalmente excluídos de certos processos sociais, para outros é uma forma de inclusão perversa.

Segundo uma análise crítica, não será demasiado lembrar que a sociedade capitalista é uma fonte geradora permanente de exclusão e de inclusão, como os dois polos de um mesmo momento dialético de desdobramento da história. Esses novos processos criados por intermédio do mercado de consumo, de localização ou de globalização, do movimento e da circulação de produtos não são feitos em prol da coletividade e sim para indivíduos reconhecidamente privilegiados.

Dessa maneira, a desigualdade adquire modalidades históricas produzindo processos dentro da atual sociedade, tidos como indesejados ou perversos por uns e inevitáveis ou inexoráveis por outros. O Estado apresenta uma condição contraditória de acordo com as circunstâncias, ora ratificando novos direitos de ampliação da cidadania, ora o que deveria ser o fio condutor da inclusão acaba sendo uma superestrutura burocrática e estagnada ao regime de capital.

Assim, a exclusão social e a pobreza diferenciam-se, pois a exclusão social se refere também à discriminação e à estigmatização. Enquanto a pobreza define uma situação absoluta ou relativa, a exclusão alcança valores culturais,

⁶³ Na visão de Morin e Kern: Dominar a natureza? O homem é ainda incapaz de controlar sua própria natureza, cuja loucura o impele a dominar a natureza perdendo o domínio de si mesmo. Dominar o mundo? Mas ele é apenas um micróbio no gigantesco e enigmático cosmos. Dominar a vida? Mas mesmo se pudesse um dia fabricar uma bactéria, seria como copista que reproduz uma organização que jamais foi capaz de imaginar. E acaso ele saberia criar uma andorinha, um búfalo, uma otária, uma orquídea? O homem pode massacrar bactérias aos milhares, mas isso não impede que bactérias resistentes se multipliquem. Pode aniquilar vírus, mas está desarmado diante de vírus novos que zombam dele, que se transformam, se renovam... Mesmo no que concerne às bactérias e aos vírus, ele deve e deverá negociar com a vida e com a natureza. O homem transformou a Terra, domesticou suas superfícies vegetais, tornou-se senhor de seus animais. Mas não é o senhor do mundo, nem mesmo da Terra (MORIN; KERN, 2002, p. 176).

discriminações. Entretanto, isto não quer dizer que o pobre não possa ser discriminado por ser pobre, mas que a exclusão inclui, por exemplo, o abandono, a perda de vínculos, que necessariamente não passam pela pobreza.

3.2 A pobreza e a desigualdade no Brasil

O Brasil passa por profundas transformações sociais. No seu contexto histórico, tem sofrido com a má distribuição de renda, por ter grande número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza e apresentando altos índices de desemprego e mesmo de analfabetismo.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas, do Censo Demográfico de 2000, calcula que 35% da população brasileira vivem em extrema pobreza, equivalendo 57,7 milhões de pessoas. As Regiões Norte e Nordeste são as que detêm maior concentração da pobreza extrema, abrigando 13,8 milhões de pessoas nessa situação (INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA – FGV, 2001).

O crescimento da pobreza e da desigualdade continua em todo o mundo. O Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, lançado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) destaca que, no ano de 2002, 11 milhões de crianças morreram, em todo o mundo, antes de completar um ano de vida (PNUD, Relatório de Desenvolvimento Humano, 2004).

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o índice de pessoas em pobreza extrema em nosso país representa 8,5% da população total. Conforme dados:

O contingente de pessoas em extrema pobreza totaliza 16,27 milhões de pessoas, o que representa 8,5% da população total. Embora apenas 15,6% da população brasileira residam em áreas rurais, dentre as pessoas em extrema pobreza, elas representam pouco menos da metade (46,7%). A outra parte (53,3%) situa-se em áreas urbanas, onde reside a maior parte da população – 84,4%. Dos extremamente pobres nas áreas urbanas (8,67 milhões), pouco mais da metade da população vive no Nordeste (52,6%) e cerca de um em cada quatro na região Sudeste (24,7%). De um total de 29,83 milhões de brasileiros residentes no campo, praticamente um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%), perfazendo um total de 7,59 milhões de pessoas. As regiões Norte e Nordeste apresentam valores relativos parecidos – 35,7% e 35,4%, respectivamente – de

população rural em extrema pobreza (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

Esses dados são o reflexo direto das condições de vida de grande parte das populações mundial e brasileira. Dessa forma, é importante criarem-se políticas públicas compensatórias para que a sociedade possa funcionar e com o intuito de minimizar os danos causados pelo capitalismo, que gera uma lacuna entre os ricos e os pobres.

Rocha (2006) e Montali e Tavares (2008) fazem um paralelo de 1995 e 2003 quando houve um crescimento de pobres no país. Para eles:

Entre 1995 e 2003, houve tendência de crescimento da proporção de pobres no conjunto das regiões metropolitanas brasileiras mais intensa do que para as áreas rurais e as urbanas (ROCHA, 2006). Além disso, a queda na proporção de pobres ocorrida em 2004 em todas as áreas de residência foi comparativamente mais tênue para as nove regiões metropolitanas brasileiras, que incluem as capitais estaduais para as quais a PNAD-IBGE realiza levantamentos periódicos (ROCHA, 2006). O estudo de Rocha mostra ainda que há diferenças entre as regiões metropolitanas, com comportamento desfavorável mais acentuado para a de São Paulo, que apresentou evolução adversa da pobreza entre 2003 e 2004. Dessa maneira, a análise do estrato metropolitano – uma média dos resultados das regiões metropolitanas brasileiras – evidencia que este é afetado pelo maior peso relativo da região metropolitana de São Paulo. A autora elenca quatro fatores explicativos desse resultado: fraca criação de postos de trabalho; evolução desfavorável do rendimento do trabalho; aumento relativamente forte do custo de vida dos pobres; e menor impacto positivo dos programas de transferência de renda com valores fixados com base em parâmetros nacionais (ROCHA, 2006; MONTALI; TAVARES, 2008).

Analisando-se o quadro social entre os anos de 1995 e 2003, percebe-se um crescimento de pobres no país, mas no ano de 2004 a pobreza continuava sendo um problema social. Segundo o PNUD:

O crescimento da pobreza e da desigualdade continua em todo o mundo, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, lançado pela PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), onde se destaca que no ano de 2002, 11 milhões de crianças morreram em todo o mundo, antes de completar um ano de vida (PNUD, Relatório de Desenvolvimento Humano, 2004).

No ano de 2010, esse quadro mudou, pois houve uma diminuição da pobreza no país. O Censo Demográfico de 2010 mostra a desigualdade de renda em municípios menores conforme dados:

Os resultados do Censo Demográfico 2010 mostram que a desigualdade de renda ainda é bastante acentuada no Brasil, apesar da tendência de redução observada nos últimos anos. Embora a média nacional de rendimento domiciliar per capita fosse de R\$ 668 em 2010, 25% da população recebiam até R\$ 188 e metade dos brasileiros recebia até R\$ 375, menos do que o salário mínimo naquele ano (R\$ 510). Em 2010, a incidência de pobreza era maior nos municípios de porte médio (10 mil a 50 mil habitantes), independentemente do indicador de pobreza monetária analisado. Enquanto a proporção média de pessoas que viviam com até R\$ 70 de rendimento domiciliar per capita naquele ano era de 6,3%, nos municípios com 10 mil a 20 mil habitantes, essa proporção era duas vezes maior. As diferenças de rendimento entre homens e mulheres também chamava a atenção, sendo maior nos municípios com até 50 mil habitantes, onde eles recebiam, em média, 47% mais que elas (R\$ 956 contra R\$ 650) (BRASIL, IBGE).

O Censo também revela que a taxa de analfabetismo diminuiu no país, mas ainda existe e tem de ser minimizada. Segundo dados do IBGE:

O estudo mostra, por exemplo, que, embora no país como um todo a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade tenha se reduzido de 13,63% em 2000 para 9,6% em 2010, ainda chega a 28% nos municípios com até 50 mil habitantes na região Nordeste. Além disso, o percentual de analfabetos entre pretos (14,4%) e pardos (13,0%) era, em 2010, quase o triplo dos brancos (5,9%). No caso do analfabetismo de jovens, a situação da região Nordeste era também preocupante, na medida em que mais de ½ milhão de pessoas de 15 a 24 anos de idade (502.124) declararam que não sabiam ler e escrever. Na região do Semiárido a taxa de analfabetismo também foi bem mais elevada do que a média obtida para o país, mas teve uma redução de 32,6%, em 2000, para 24,3%, em 2010. Entre os analfabetos residentes nessa região, 65% eram pessoas maiores de 60 anos de idade. Por fim, em relação ao saneamento básico, embora a proporção de domicílios adequados (ligados à rede geral de esgoto ou fossa séptica, abastecidos por rede geral de água e com lixo coletado direta ou indiretamente por serviço de limpeza) tenha subido de 56,5% em 2000 para 61,8% em 2010, nas cidades menores (com até 5 mil habitantes), não chegava a 1/3 (30,8%), enquanto nas maiores (mais de 500 mil habitantes) era 82,5% (BRASIL, IBGE).

Segundo dados do IBGE, o contingente de pessoas que vive em pobreza extrema também diminuiu:

Assim, o contingente de pessoas em extrema pobreza totaliza 16,27 milhões de pessoas, o que representa 8,5% da população total. Embora apenas 15,6% da população brasileira resida em áreas rurais, dentre as pessoas em extrema pobreza, elas representam pouco menos da metade (46,7%). A outra parte (53,3%) situa-se em áreas urbanas, onde reside a maior parte da população – 84,4% (BRASIL, IBGE).

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o índice de pessoas em pobreza extrema em nosso país representa 8,5% da população total. Conforme dados:

O contingente de pessoas em extrema pobreza totaliza 16,27 milhões de pessoas, o que representa 8,5% da população total. Embora apenas 15,6% da população brasileira residam em áreas rurais, dentre as pessoas em extrema pobreza, elas representam pouco menos da metade (46,7%). A outra parte (53,3%) situa-se em áreas urbanas, onde reside a maior parte da população – 84,4%. Dos extremamente pobres nas áreas urbanas (8,67 milhões), pouco mais da metade da população vive no Nordeste (52,6%) e cerca de um em cada quatro na região Sudeste (24,7%). De um total de 29,83 milhões de brasileiros residentes no campo, praticamente um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%), perfazendo um total de 7,59 milhões de pessoas. As regiões Norte e Nordeste apresentam valores relativos parecidos – 35,7% e 35,4%, respectivamente – de população rural em extrema pobreza (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

A partir da análise de dados do IPEA, Savarese afirma que se poderá chegar ao índice de pobreza de países ricos.

Se projetados os melhores desempenhos brasileiros alcançados recentemente em termos de diminuição da pobreza e da desigualdade (período 2003-2008) para o ano de 2016, o resultado seria um quadro social muito positivo", diz o texto. O documento diz ainda que "o Brasil pode praticamente superar o problema de pobreza extrema, assim como alcançar uma taxa nacional de pobreza absoluta de apenas 4%, o que significa quase sua erradicação. Já o índice de Gini poderá ser de 0,488, um pouco abaixo do verificado em 1960 (0,499), ano da primeira pesquisa sobre desigualdade de renda no Brasil". O índice de Gini mensura o grau de desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Ele varia de 0, quando não há desigualdade a 1, quando a desigualdade é máxima. Muitos pesquisadores consideram essa medida antiquada por conta de mecanismos mais modernos para medir as necessidades de uma sociedade, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que leva em conta saúde, educação e outros fatores além da renda (SAVARESE, 2010).

O autor salienta que o Brasil pode se igualar a diversos países:

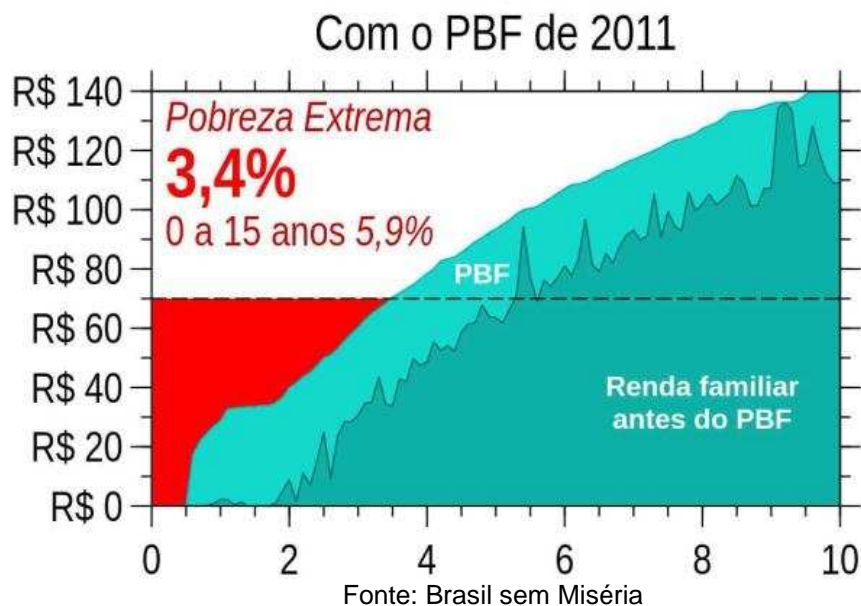
Ademais, o índice de Gini encontra-se, em geral, abaixo de 0,4, conforme os casos de países como a Itália (0,33), Espanha (0,32), França (0,28), Holanda (0,27), Alemanha (0,26), Dinamarca (0,24), entre outros, no ano de 2005. A situação dos Estados Unidos, contudo, distancia-se desta realidade nas economias avançadas (0,46) para o mesmo ano. (SAVARESE, 2010).

Segundo dados da UNESCO, os índices de pobreza no Brasil em 2003 mostram que 13,7% da população viviam em situação de indigência enquanto 35% eram considerados pobres. Segundo dados:

Em 2003, 13,7% da população brasileira viviam em situação de **indigência**, enquanto 35% eram considerados pobres. Os altos índices de pobreza prevaleciam, sobretudo, entre a população negra – do 1% mais rico do Brasil, 86% eram brancos, ao passo que dos 10% mais pobres, 65% eram **afrodescendentes**. Em 2005, a **distribuição da renda** mostrava-se ainda mais desfavorável à população negra, que passou a representar 73,5% dos 10% mais pobres, ao mesmo tempo em que o percentual de brancos entre o 1% mais rico se elevou a 88,4%. Estudo recente, cujos resultados foram divulgados em agosto de 2008, revela que nos últimos cinco anos houve **redução dos índices de indigência e pobreza**, respectivamente, a 6,6% e 24,1% (UNESCO, Redução da Pobreza no Brasil, grifo nosso).

Analisando-se o IDH de 2011, verifica-se que o Brasil ocupa a 84ª posição no ranking mundial. Mesmo tendo uma gama de recursos naturais, em contrapartida existe um forte quadro de desigualdade social.

Gráfico 1: Pobreza extrema no ano de 2011



Dessa forma, quando se analisa o debate político na atualidade, a grande bandeira que proporciona inúmeros votos aos nossos representantes é a da pobreza e da fome que é usada por diversas correntes políticas. Nesse embate, verifica-se que a pobreza é disputada, mas em relação à desigualdade isso não acontece. Segundo Cohn:

No debate público recente, a “bandeira” da pobreza tem sido disputada por diferentes forças políticas. A disputa, afinal, é sobre quem, muito mais que quais setores, foi vanguarda na defesa dos interesses dos pobres propondo programas e políticas sociais focalizados para esse segmento. No entanto, cabe sublinhar que enquanto a *pobreza* é disputada, o mesmo não ocorre com a *desigualdade*, uma vez que esta implica necessariamente em mecanismos diretos ou indiretos de redistribuição de renda. (COHN, 2000, p.194).

A autora salienta que, se continuar a prevalecer essa forma de atuação das elites políticas, tanto as políticas quanto os programas sociais de governo em nosso país estarão condenados aos limites da concepção política de alívio à pobreza ao invés de estarem voltados para a superação dessa pobreza. Segundo Cohn:

E, se continuar a prevalecer essa forma de atuação das elites políticas – dos mais diferentes matizes político-ideológicos – as políticas e programas sociais no país estarão condenados aos limites estreitos da concepção de

políticas para o alívio da pobreza, ao invés de estarem voltados para a superação da pobreza. Fato este tanto mais grave porque as reformas estruturais da década de 90 promovidas na América Latina aumentaram as desigualdades sociais na região, em particular no Brasil. Este é o país da região que apresenta as maiores disparidades regionais e os maiores índices de concentração de renda: enquanto a renda *per capita* anual média do Estado do Piauí é idêntica à do Haiti, e 76% dos brasileiros têm um nível de renda inferior à média anual *per capita* brasileira, que é de US\$ 4,800, 10% das famílias brasileiras apropriam-se de 12,5% da renda nacional, enquanto os 40% das famílias mais pobres se apropriam de apenas 11,8% da renda total (CEPAL, 1998; IBGE, PNAD, 1995; COHN, 2000, p.194).

Por fim, verificou-se que a pobreza sempre foi um problema social no Brasil e, mesmo tendo diminuído, continua existente em nossas esferas sociais. Faz-se necessário que o país continue tomando medidas para reduzi-la para que famílias possam ter o “mínimo” dentro da esfera social. A questão da desigualdade social, hoje, é um fator de extrema relevância dentro de nossa sociedade moderna globalizada, onde várias pessoas sofrem com esse problema.

Essa exclusão não é um estado físico, mas são processos que trazem à tona esse problema. Como analisa Martins, os problemas sociais não seriam mais do que epifenômenos da economia, do que resultados residuais da economia. É também comum o engano de supor que a economia pode discutir com propriedade e autoridade os problemas sociais, o que não é verdade (MARTINS, 1997, p. 11).

Assim, percebe-se que a exclusão em si não existe, mas sim são processos sociais que levam a ela. A sociedade moderna perpetua processos que prontamente levam a isso, surgindo agentes que reconfiguram a sociedade, trazendo fatores de exclusão social. Para Martins (1997, p. 22), as novas categorias sociais geradas pela exclusão degradam o ser humano, retiram-lhe o que lhe é historicamente próprio – a preeminência da construção do gênero humano, do homem livre, em um reino de justiça e de igualdade.

A sociedade capitalista moderna é uma fonte agregadora da exclusão, onde há novos processos criados a partir do mercado de consumo, da globalização⁶⁴, do

⁶⁴Para Morin (2002, p. 39) o que chamamos de globalização hoje em dia é o resultado no momento atual de um processo que se iniciou com a conquista das Américas e a expansão dominante do ocidente europeu sobre o planeta. A primeira modernização no princípio do século XVI é a globalização dos micróbios, porque os micróbios europeus, como a tuberculose e outras enfermidades chegaram às Américas ao longo dos anos. Porém, os micróbios americanos, como a sífilis, chegaram da Europa. Esta é a primeira unificação danosa para todos. [...] a segunda globalização, que é o negativo da primeira, é uma globalização minoritária. Começa no próprio coração das nações dominadoras. (MORIN, 2002, p.40).

movimento e da circulação de produtos, que não são feitos à coletividade e sim para uma pequena massa de indivíduos. Para Martins, a lógica capitalista é o mercado, tudo equivalendo a ele:

A lógica capitalista é o mercado, é o movimento, é a circulação: tudo tem de ser sinônimo ou equivalente de riqueza que circula, de mercadoria. O capitalismo na verdade desenraiza e brutaliza a todos, exclui a todos. Na sociedade capitalista essa é uma regra estruturante: todos nós, em vários momentos de nossa vida, e de diferentes modos, dolorosos ou não, fomos desenraizados e excluídos. É próprio dessa lógica de exclusão a inclusão. A sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir, segundo sua própria lógica. O problema está justamente nessa inclusão. (MARTINS, 1997, p. 30-32).

O mesmo autor afirma, ainda, que o período da passagem do momento da exclusão para o momento da inclusão está se transformando em um modo de vida, está se tornando mais do que um período transitório (MARTINS, 1997, p. 33). Assim, a igualdade de oportunidades dentro da sociedade capitalista não se manifesta para todos os indivíduos e alguns são totalmente excluídos dos processos sociais. Esse processo gera uma fratura social que será difícil sanar senão houver uma mudança de horizontes, pois a igualdade entre os indivíduos fica cada vez mais distante. Dubet faz a seguinte asserção:

[...] no mundo da contradição entre essas duas faces da igualdade (desigualdade), afirmando que o encontro entre a afirmação desta igualdade dos indivíduos com as múltiplas desigualdades que fracionam as situações e as relações sociais nunca foi tão violenta e tão ameaçadora para o sujeito (DUBET, 2003, p.51).

A exclusão surge nas diversas esferas da sociedade, seja pela religião, pelo consumo, pela pobreza, pela desigualdade, pelas etnias, seja por outros fatores que a compõem. Faz-se necessário, portanto, entender que a exclusão social é um processo advindo da desigualdade social e é algo introduzido contemporaneamente pelos problemas surgidos do processo de urbanização e de riqueza. Dessa maneira, a desigualdade adquire modalidades históricas, produzindo processos dentro da atual sociedade moderna. O Estado, que deveria ser o fio condutor da inclusão, é uma superestrutura burocrática e estagnada e ao serviço do regime de capital. O

setor social não pode se desvincular do setor público. Nesse sentido se manifesta Wanderley (2004, p. 205):

O social se vincula umbilicalmente ao público, que tem a natureza universal. Este é o critério fundante. Se essa concepção de social está presente na vontade, na convicção, nos objetivos e nas práticas, o social parcial – que não é menos válido em si mesmo – adquire uma nova densidade.

É importante uma nova mentalidade do poder político, dos grupos de empresários da sociedade civil para que valorizem a população, que tentem eliminar a marginalização, a pobreza e a exclusão. Somente com essa alteração de atitudes existe uma probabilidade de mudanças, fundamentais para a prática e para o possível fim da desigualdade social. Em contrapartida, no que se refere à desigualdade social, Solera (2005, p. 218) afirma que “se trata de um dos fenômenos sociológicos mais universais, pois se pode dizer que em todas as sociedades humanas ocorrem diferenças entre as pessoas”.

Desse modo, a dinâmica da questão social acaba tendo sua gênese voltada para a dinâmica do capital, essa desigualdade se auto reproduz e acaba sendo necessária para a manutenção do sistema. Essa necessidade da questão social acompanha o desenvolvimento da sociedade capitalista. Na visão de Santos (2001, pp. 49-50) “os processos desencadeados pela globalização são o consumismo e a competitividade que levam à desarticulação da moral e intelectual do indivíduo”.

Solera (2005, p. 221) ressalta a que as atividades produtivas acabam sendo regidas pela concorrência, afirmando que:

Para os que defendem o tipo de relações sociais próprias do capitalismo, as atividades produtivas devem ser regidas pela concorrência. A idéia básica é que se cada pessoa trata de satisfazer seus interesses individuais egoístas, a mão invisível do mercado vai fazer com que, sem que ninguém se proponha, sejam satisfeitas as necessidades sociais. Daí que, mediante a busca do bem-estar individual, se alcança inconscientemente o bem-estar comum.

O mesmo autor acrescenta ainda que, para que se possa atingir o bem-estar comum, há a necessidade de uma concorrência limpa em que todos participem da mesma forma e sendo respeitados. Para o autor:

Para que melhor afluam as qualidades individuais e se consiga realmente atingir o bem-estar comum, necessita-se que exista uma concorrência limpa em que todos participem em igualdade de condições. Somente assim as diferenças finais nas recompensas refletirão as distintas capacidades e não distinções sociais sustentadas na herança ou na tradição. Então, esta posição supõe uma estrutura meritocrática, em que todos competem nas mesmas condições e apenas os melhores ganham, os mais eficientes, os mais produtivos; em outras palavras, os que contribuem mais para o bem-estar coletivo. (SOLERA, 2005, p. 221).

Embora todo o processo sistêmico que desemboca na criação do abismo das desigualdades sociais, existem alguns programas governamentais para tentar minimizar a pobreza e a desigualdade social de cidadão dentro do Estado brasileiro. No Brasil, como há uma estreita relação entre desigualdade e pobreza, e, da mesma forma entre desigualdade social e riqueza, existe a necessidade de se transferir para os pobres uma parte dos recursos dos ricos. Essa distribuição de riquezas possibilitaria erradicar a pobreza, pois a redução desse nível de desigualdade é um dos fatores que vincula a riqueza à pobreza (MEDEIROS, 2005, p. 33). Valladares apud Kowarick (2003, p. 77), ao se referir à questão da desigualdade no Brasil, salienta que:

Diferentemente da estruturação discursiva norte-americana, creio que a matriz da desigualdade da sociedade brasileira não reside em culpar os pobres por sua pobreza, apesar de o discurso sobre 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. Mesmo porque o desemprego, o subemprego e a precarização do trabalho atingiram também parcelas importantes das classes médias. O mito da ascensão social pelo esforço e perseverança não encontra mais raízes para fundamentar o ideário da escalada social. Ao contrário, o trabalhador honesto, cumpridor de seus deveres – ante os ganhos provenientes de atividades ilícitas e ilegais – é visto não poucas vezes como “o otário que labora cada vez mais para ganhar cada vez menos.

No ponto de vista de Ianni:

A história da sociedade brasileira está permeada por situações nas quais um ou mais aspectos importantes da questão social estão presentes. Durante um século de repúblicas, compreendendo a oligarquia, populista, militar e nova, essa questão se apresenta como elo básico da problemática

nacional, dos impasses dos regimes políticos ou dilemas dos governantes. Reflete disparidades econômicas, políticas e culturais, envolvendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais. Sempre põe em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. (IANNI, 1991, p. 2-3).

Na visão de Marcelo Medeiros, são as desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira, principalmente no que concerne à distribuição de renda e sua segmentação. Para esse autor, o estudo parte da noção de que as desigualdades sociais no Brasil são excessivas e desnecessárias e que sua redução seria benéfica para a massa da população em piores condições de vida (MEDEIROS, 2005, p. 17).

Essa forma de estrutura dissipativa implica na existência de condições que se mantêm afastadas do equilíbrio social. Há uma distância da ética social, mas estreitamente vinculada ao progresso flutuante da sociedade, ou seja, a ideia de progresso que foge à modernidade, quando apenas a técnica é valorizada em detrimento do bem-estar humano. Na sociedade que permite a formação e a manutenção das desigualdades sociais, o progresso é relativo ao aspecto tecnológico que passa a ser alcançável somente para a classe mais abastada.

Assim, essa análise permite o entendimento de como os ricos em sua estrutura social conseguem auferir para si maiores rendimentos. Argumenta Medeiros que:

A redução desta desigualdade afeta os interesses dos extratos de rendimentos mais altos do País, a análise das características da população mais rica e de sua riqueza é primordial para dimensionar as possibilidades e limitações de políticas redistributivas. Por isso, segundo ele, na ótica do conflito distributivo, estudar os ricos é um caminho para se entender e combater a desigualdade e a pobreza no Brasil (MEDEIROS, 2005, p. 53).

Em resumo, o autor pretende expor a relevância da redução da desigualdade para a melhoria das condições de vida da população brasileira. Nessa abordagem, percebe-se que os ricos formam uma elite de poder, que não exerce apenas influência secundária sobre a população, mas também uma influência política, empresarial e de profunda formação na estrutura e conjuntura social. A pobreza é um dos maiores problemas brasileiros surgido das desigualdades de renda, visto que alguns concentram muito e muitos concentram pouco poder econômico.

Abranches, Santos e Coimbra (1994, p. 21) coadunam com a ideia de Medeiros e afirmam que:

Pode-se reduzir a desigualdade, transferindo-se renda dos setores mais ricos para os grupos de renda média e até mesmo para aqueles que tangenciam a linha da pobreza, sem com isso afetar-se, necessariamente, a medida da pobreza.

Destarte, examina-se que a concentração de renda é a mola propulsora das desigualdades do Brasil. Essa constatação perpassa toda análise de Medeiros (2005) ao investigar que os maiores detentores da riqueza brasileira formam uma elite que detém o poder econômico e o poder político. Esse grupo seletivo, portanto, é capaz de manter as desigualdades sociais em seu benefício – as quais conduzem um terço da população brasileira a viver em situação de pobreza.

A abordagem leva a analisar a origem e os problemas advindos da concentração de renda. Essencial se faz estabelecer um pensamento para a construção de linhas de riqueza e de pobreza, estabelecendo relações sobre a quantidade geral de recursos existentes na sociedade e as informações sobre sua distribuição.

Aduz Medeiros (2005) que a distribuição de renda no Brasil é bastante peculiar. Neste país, encontram-se recursos abundantes e uma sociedade extremamente segmentada. A disseminação da desigualdade implica na resolução do conflito distributivo, não a partir da redução na quantidade de indivíduos – controle das taxas de natalidade permanente – ou aumento da quantidade agregada de recursos (crescimento econômico), mas sim pelo caminho de mudanças na distribuição de renda por meio de políticas redistributivas. Todavia, implantar essas políticas implica em conflitos de interesses, uma vez que a riqueza no Brasil está associada ao poder político.

Há, na verdade, um conflito distributivo de renda, onde as políticas de redistribuição não são criadas, fazendo surgir sérios problemas dentro do contexto social brasileiro, levando a estratificação de uma grande massa da população. O Estado deve ter um papel de intermediador entre essas duas classes com o dever de reduzir cada vez mais a pobreza e a desigualdade.

Afirma Krischke (2003) que a complementação entre a representação política e a participação social colabora para a consolidação do regime democrático, sob a lógica da ação coletiva. Em contrapartida, enfatiza que as diversas abordagens entre a interação social e o político destacam também a emergência de problemas e conflitos sociais e institucionais.

Ao trabalhar acerca da arena política, Sandra Jovchelovitch, diz ser importante estender uma crítica à forma como as lacunas públicas – que aparecem expressas de forma privada – são tratadas no Brasil, onde o que é público torna-se privado e o que é privado se torna público. Esse fenômeno acaba sendo uma das características advindas da miserabilidade social e simbólica de nossa sociedade, que é incapaz de pensar no domínio público e fica somente preocupada com a vida privada dos políticos (JOVCHELOVITCH, 2000). A autora demonstra a existência de uma lacuna entre o que é dito e o que é feito. Há, portanto, uma distância entre as políticas que regulam a vida quotidiana e a experiência do dia a dia, gerando uma impossibilidade de se acreditar em um projeto social comum, gerando um desencanto com a esfera pública.

Urge que se pense uma forma eficiente de evitar a pobreza dentro do seio social. Importante se faz definir uma linha estratégica para verificar o problema da riqueza acumulada, que seria de fundamental importância para a eliminação da pobreza extrema e para a redução da desigualdade de renda no Brasil. Essa constatação evidencia que, para se compreender as estruturas sociais e os conflitos daí decorrentes, tem-se que examinar criticamente os rendimentos do trabalho que são centrais tanto para os ricos como para os pobres.

A renda do trabalho consiste em 75% da renda total recebida pela população classificada como rica, e 79% do recebido pelos não ricos, o que leva à conclusão de que as outras formas de remuneração são pouco importantes na sociedade brasileira (MEDEIROS, 2005, p.132).

Com a comprovação da importância do trabalho na composição das fontes de rendimentos dos ricos e dos não ricos fica evidente que os resultados oriundos dessa atividade não são distribuídos equitativamente entre os trabalhadores, pois os trabalhadores ricos se apropriam de uma enorme parte da renda oriunda do trabalho. No ponto de vista de Medeiros, a maior parte das diferenças entre ricos e pobres localiza-se na forma desigual como os trabalhadores de cada grupo são remunerados (MEDEIROS, 2005, p. 193). Seria, portanto, a diferença de

remuneração uma das explicações para a distinção dos grupos e para a manutenção de classes diferenciadas no país.

Esta investigação acaba sendo uma das formas de analisar o porquê da concentração dos rendimentos do trabalho estar nas mãos dos ricos e porque ganham mais por horas trabalhadas. A grande fenda entre os que são ricos e os que não o são está na apropriação do resultado do trabalho, ou seja, a forma com que os salários assumem papéis para os trabalhadores, ricos e não ricos.

Caberia uma indagação acerca dessa situação: se os rendimentos dos trabalhadores abastados não seriam oriundos de *pro labore* por estarem diretamente ligados aos donos do capital e representarem seus interesses, em detrimento daqueles que negociam e vendem sua força de trabalho e recebem um salário infimamente menor em troca da venda da sua força de trabalho?

Posteriormente, percebe-se que esse não seria o único fator dessa má distribuição de renda, sendo que existem outros que coadunam com o problema: a educação é um deles, que assume destaque dentre os possíveis motivos que podem solver o problema, porque a escolaridade é apresentada, historicamente, como um elemento para reverter o quadro de desigualdade da realidade brasileira. Complementa FERREIRA que:

A educação média dos trabalhadores que correspondem aos 10% de menor remuneração situa-se abaixo dos 3,3 anos de estudo. Entre os trabalhadores na metade da distribuição a média educacional é de 6,3 anos de estudo. Nos 10% mais bem remunerados (isto é, do centésimo 90 em diante), os trabalhadores têm educação superior a 10,8 anos de estudo (FERREIRA, 2000, p. 213).

A partir da inferência desse quesito, estima-se que a educação seja um determinante importante do nível de remuneração dos trabalhadores e responde por muitas das desigualdades entre eles. Uma última ressalva se faz a respeito do papel da educação para transformar a sociedade. Medeiros apresenta o papel relativo da educação na transformação da desigualdade econômica e apresenta, como forma de superação desse quadro, a transferência de renda dos mais ricos aos mais pobres. Em um plano hipotético, a transferência de renda como forma de erradicação da pobreza impõe uma luta não só pela política redistributiva, mas também pelas políticas sociais de uma maneira geral. Daí a educação ter um papel

relevante na constituição de uma autodeterminação para os não ricos vencerem as adversidades que os separam das elites ricas. Por fim, Scalón afirma que:

Para a análise das questões sociais no Brasil devemos levar em conta que o país tem na desigualdade sua principal característica. Por essa razão devemos reconhecer a necessidade de compreender as circunstâncias em que as desigualdades surgem e se reproduzem historicamente, travando-se um debate a respeito das condições necessárias para que as oportunidades sejam de fato iguais. (SCALÓN, 2009, p. 43).

A pobreza é um fenômeno estrutural decorrente da dinâmica histórica no desenvolvimento do capitalismo, enquanto fenômeno complexo, multidimensional e mesmo relativo. A falta de recursos permitiu e permite desconsiderar seu entendimento como decorrente apenas da insuficiência de renda de alguns (os pobres) como apenas um grupo homogêneo e com fronteiras bem delimitadas que levam à desigualdade e à exclusão social.

Para Cohn, é esse quadro que mostra a persistência da concentração de renda no país por uma lógica perversa que acaba persistindo na implementação de medidas de combate à pobreza, mas não uma política pública que erradique essa pobreza. Dessa forma, existe a necessidade de reconstruir a esfera pública e de criar uma política pública de erradicação da pobreza. Para a autora:

É exatamente a partir da constatação desse quadro, que mostra a persistência da brutal concentração de renda no país, bem como da lógica perversa que persiste na implementação de medidas de combate à pobreza, que ganha importância enfatizar, no diagnóstico que embasa as propostas dessas políticas e, portanto sua formulação, a perspectiva da sua qualidade. Entende-se aqui por qualidade das políticas sociais menos a sua dimensão da relação custo/efetividade, tão em voga, e mais o seu conteúdo enquanto instrumento de construção da cidadania e da autonomia desses sujeitos, população-alvo das políticas sociais, ao se buscar satisfazer determinadas necessidades básicas exatamente desses segmentos mais pobres da população. Mas isso implica a necessidade de reconstruir a esfera pública, sujeita nesta década a um processo de crescente privatização e destruição, como analisa Oliveira (1999), e que tem origem exatamente na atual crise do contrato social, e de seus critérios de inclusão e de exclusão, como aponta Santos (1999), “gerando uma crescente fragmentação da sociedade, dividida em múltiplos *apartheids*, polarizada ao longo de eixos econômicos, sociais, políticos e culturais. Não só perde sentido a luta pelo bem comum como também parece perder sentido a luta por definições alternativas de bem comum” (OLIVEIRA, p. 91; COHN, 2000, p. 194-195).

Portanto é crucial que se criem políticas públicas de erradicação da pobreza e não apenas de minimização dessa mazela. Ademais, a esfera pública deve passar por um longo processo de redemocratização para que se possam eliminar os “vícios” existentes e efetivar a inclusão social de todos os atores no contexto brasileiro.

A seguir se verificará como os projetos e ações sociais podem incluir o cidadão brasileiro, ou seja, o ator social.

3.3 Os projetos e ações sociais como forma inclusão dos atores sociais

Quando se discute ação social, Schutz (1974) afirma que investigar as experiências da ação e da interpretação da vida cotidiana abre o senso comum utilizado na construção do pensamento científico das ciências sociais, compreendendo, assim, que a consciência individual é construída a partir das experiências na vida cotidiana, sendo significativa e abstrata. Torna-se evidente a aproximação de suas ideias com as de Max Weber, porque Schutz entende a sociologia como a compreensão da ação social. Propõe, dessa forma, estudos sobre os processos de interpretação que são utilizados na vida cotidiana, sendo a linguagem cotidiana uma fonte de pesquisa a ser descoberta, traçando tipos e características pré-construídas, formando um campo inexplorado, mas, essencialmente social.

Schutz (1974) busca identificar o indivíduo como construtor de seu mundo, planejando sua vida cotidiana. Em contrapartida, o pensador entende que o senso comum é o recurso cognitivo que estabelece a relação e as ações do cotidiano, compartilhando suas experiências com significatividade.

Assim, a intersubjetividade é centro da obra de Schutz (1974), em que o mundo social é um fenômeno intersubjetivo. O autor sugere a compreensão das motivações do outro em suas diferentes especificidades, pois é justamente a relação com o outro que viabiliza a experiência. Conseqüentemente, as experiências cotidianas, que não são privadas, particulares e sim compartilhadas, coletivas e construídas a partir de relações com diferentes atores dar-se-á a partir da comunicação. Desse modo, as ações na vida cotidiana só têm sentido em relação às ações dos demais.

Schutz (1974) sustenta que a interdependência nas relações da vida cotidiana traz consigo uma carga de conflitos inevitáveis devido à sua subjetividade. Torna preciso compreender que não é uma equação cheia de conceitos definidos que visa a analisar as singularidades em seu mundo, mas sim, uma investigação das típicas construções que incorporam essas singularidades.

O conhecimento que Schutz (1974) busca identificar como a situação biográfica faz parte da dinâmica social e articula-se com a construção da intersubjetividade, trazendo em seu objeto a praticidade e não o questionamento. Assim, o passado comum, o envelhecer juntos só e possível não em experiências passadas, mas em possibilidades futuras.

Entende-se que a inclusão no espaço local e nacional gera a viabilidade de que haja a manutenção da cidadania dos atores, por isso os projetos e ações sociais se tornam mais fáceis de virarem referências por meio das políticas públicas. Assim, o desenvolvimento local passa por um processo histórico de formação de projetos e de ações sociais que vão gerar políticas públicas voltadas à inclusão social e instrumentalizar a cidadania no espaço local. Essas estratégias são essenciais para que a sociedade possa crescer de forma ordenada, permitindo que atores sociais se sintam inseridos no contexto local na esfera pública e no tecido social. Nesse sentido, o desenvolvimento dos projetos e ações sociais deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social, em diversas escalas espaciais.

Portanto, as políticas públicas são uma forma de implementar os projetos e as ações sociais para que os atores sociais possam ser inseridos no espaço local e, a partir delas, possa haver a instrumentalização da cidadania. Percebe-se que esses projetos e ações sociais, na atualidade, são uma forma essencial de promover o bem-estar dos atores sociais, permitindo que a sociedade moderna cresça e que inclua melhor os atores, pois verifica-se que a cidadania é algo que muitas vezes não faz parte da vida dos atores, os quais se sentem excluídos.

A partir do problema constatado, busca-se uma possibilidade para solucioná-lo, a falta de redistribuição de renda em nosso país, cuja possível solução está no capítulo a seguir.

4 ORGANIZAÇÃO, OBJETIVOS E MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Neste capítulo serão analisadas as políticas de transferência de renda no Brasil; concomitantemente, seus objetivos. Essa análise se fará a partir de dados extraídos de sites do governo federal para que se possa verificar a veracidade da redução da pobreza e se esses programas são importantes para o povo brasileiro.

Na seção que segue se fará a análise das ações e objetivos dos programas de transferência de renda no Brasil.

4.1 Políticas públicas de transferência de renda: objetivos e ações

A proteção social no Brasil iniciou-se nos anos 1930, tendo prolongamentos até por volta de 1943. Tratou-se de uma época marcada por grandes transformações sociais e econômicas, além da passagem de um modelo agroexportador para o modelo urbano-industrial. Também o Estado passou a assumir a regulação direta no campo da educação, saúde, previdência, entre outros direitos.

Conforme Silva, Yazbek e Giovanni (2004), a primeira discussão no Brasil sobre a introdução de programas de renda mínima foi em 1975 quando o autor Antonio Maria da Silva publicou um artigo sobre a redistribuição de renda. O sistema de proteção social avançou rumo à consolidação durante as décadas de 1970 e de 1980, sob a égide da ditadura militar, fazendo esses programas e serviços sociais “funcionar como compensação à repressão e ao arbítrio, aliada à grande demanda posta” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 22).

Com a Constituição Federal de 1988, vários direitos sociais foram consolidados, como a assistência social junto com a previdência social entre outros. Destaca-se que a distribuição de renda é um fator fundamental para a manutenção da democracia brasileira, pois fornece condições de sobrevivência para essa democracia que requer um limite entre a desigualdade e a pobreza extrema.

Na ótica de Silva, Yazbek e Giovanni (2004), a desigualdade e a miséria são vistas como uma ameaça à democracia. Segundo eles: “ambas são vistas como

uma ameaça à própria democracia, o que significa que a democracia política não é compatível com graus elevados de desigualdade nem com a miséria da maioria dos cidadãos”. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 88). Na ótica de Rocha:

Transferências de renda com objetivo assistencial, realizadas pelo Governo Federal, não são uma novidade no Brasil. Desde a década de 1970, têm sido mantidos sem interrupção programas que beneficiam idosos e portadores de deficiência de baixa renda, programas estes incorporados à nova sistemática operacional proposta pela Lei Orgânica da Assistência Social na década de 1990. Na segunda metade da década de 1990, foram criados novos programas de transferência de renda que podem ser entendidos como uma resposta do Governo Federal a diversas propostas de implantação de programas de transferência de renda, em face de um padrão de desigualdade de renda no país que tem se mantido elevada e praticamente inalterada sob as mais diferentes condições econômicas de curto e longo prazos. No caso específico do Bolsa-Escola, as múltiplas tentativas de implementação por iniciativa municipal tinham demonstrado a necessidade de federalização do programa, já que a esmagadora maioria dos municípios não tinha capacidade financeira e operacional para garantir o seu funcionamento. O próprio Bolsa-Escola federal, na sua primeira fase (1999-2000), passou por sérios percalços, por depender em grande parte da iniciativa municipal, o que acabou por inviabilizá-lo no seu formato inicial (ROCHA, 2005, p.156-157).

Rocha (2005) continua afirmando que, a partir do ano de 2001, foram tomadas medidas acerca do Bolsa-Escola:

A partir de 2001, as medidas tomadas em relação aos programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação demonstram o reconhecimento da necessidade de que o Governo Federal arcasse com a totalidade do ônus financeiro e tomasse a si as responsabilidades de gestão dos programas, em particular no que concerne ao controle da população atendida e ao pagamento dos benefícios. Enquanto o Bolsa-Escola beneficiava as famílias de baixa renda com crianças em idade escolar (de 6 a 15 anos), o Bolsa-Alimentação atendia àquelas na faixa etária de até 7 anos. Os dois programas tinham diversos traços comuns: utilizavam para delimitação da população-alvo um critério de renda, a saber, renda familiar *per capita* abaixo de meio salário mínimo; ancoravam o programa em unidades do serviço público, respectivamente, rede escolar e de saúde; e realizavam pagamento mensal diretamente ao beneficiário (preferencialmente a mãe da família) por meio de cartão magnético. Em ambos os casos o benefício era de R\$ 15 por criança, no limite de três benefícios – isto é, R\$ 45 – por família (ROCHA, 2005, p.157).

Na visão de Silva, Yazbek e Giovanni (2004), parte-se do entendimento de que os programas de transferência de renda podem ter orientações político-

ideológicas e motivações diferenciadas podendo ser compensatórias ou redistributivas.

Transferência de renda enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos liberais/neoliberais, mantenedores dos interesses do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Tem como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada linha de pobreza; Transferência de renda enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério de cidadania universal, tendo como fundamento pressupostos redistributivos. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos que necessitam do benefício ou os cidadãos em geral, visando à garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 37).

Dessa forma, no Brasil muitos programas têm a proposta de redistribuição da riqueza e de minimização da desigualdade social. São implementados em nível local (nos municípios) fazendo a tentativa de inclusão social ser mais efetiva.

Para Silva, Yazbek e Giovanni (2004), o Projeto de Lei 80/91 – apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy para a instituição dos programas de renda mínima no Brasil – foi uma influência para que se criasse uma política pública de transferência de renda. Esse projeto propunha:

[...] a instituição do programa de renda mínima, em nível nacional. Tal projeto, mesmo tendo um parecer favorável desde 1993, foi preterido por outro que obteve apoio do Governo Federal, aguardando ainda votação na Câmara dos Deputados (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 89).

No ano de 1991, o debate sobre renda mínima ganhou novo impulso no cenário político do país. No ano de 1992, com o movimento *Ética na política*, que desencadeou o impeachment do então presidente Fernando Collor de Melo, foram colocados na agenda política do país os debates sobre a temática fome e miséria.

No ano de 1995, iniciou-se novo debate sobre as políticas de transferência de renda, impulsionado pelo desenvolvimento de experiência municipal em Campinas e

Ribeirão Preto (SP), e em Brasília (DF) seguido por vários municípios brasileiros. Nessa discussão, buscava-se construir uma alternativa concreta de política social. Tem-se que considerar que, desde o ano de 1993, vinha-se tendo a retomada do crescimento econômico do Brasil e, a partir de 1994, iniciou-se um processo de estabilização da moeda nacional, com a implementação do Plano Real. Esses fatores elegeram o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ao seu primeiro mandato, em 1995. A prioridade dessa primeira gestão era dar continuidade à estabilização econômica do país e inserir o Brasil em uma economia globalizada, sendo que esse governo assumiu a política neoliberal, imprimindo um novo rumo à pobreza e à questão social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

No ano de 2001, penúltimo ano de governo de FHC, verificaram-se novos momentos no desenvolvimento dos programas de transferência de renda, marcados pela proliferação de programas de iniciativa do Governo Federal, com implementação descentralizada, em nível municipal. Dentre eles, houve a transformação do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima em Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação (Bolsa Escola) além da criação do Programa Bolsa Alimentação. Também se teve a introdução, em debate nacional, da possibilidade de instituição de uma Renda de Cidadania, no contexto desses programas de transferência de renda, para todos os brasileiros, sem distinções (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004). Em 2001, foi apresentado o Programa Fome Zero, elaborado pelo Instituto de Cidadania, sob a coordenação de José Gaziano da Silva, e com a participação de representantes da sociedade.

No ano de 2003, no início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, criou-se um novo formato para os programas de transferência de renda no país. Foi um momento marcado por mudanças quantitativas, mas, sobretudo, qualitativas no que diz respeito à construção de uma nova política pública de transferência de renda, com a indicação de prioridades ao enfrentamento da fome e da pobreza no país, fazendo essa temática ser inserida na agenda política do país. A aprovação, no final de 2003, de uma Emenda Constitucional pelo Congresso Nacional, no âmbito da reforma fiscal, incluiu um parágrafo que previa a implementação de um programa de renda mínima para prover a subsistência do cidadão e de sua família, dando prioridade àquelas pessoas que estavam em estado de necessidade extrema, devendo ser financiado por todos os entes federativos. Igualmente, iniciou-se a unificação de programas nacionais de transferência de renda, a partir de julho de

2003; houve, no ano de 2004, a elevação de recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento dos programas de transferência de renda. Com base no projeto de lei 266/2001, o Presidente criou a Lei de Renda Básica de Cidadania com previsão para implementação a partir do ano de 2005. Ainda em 2003, a Medida Provisória 108/2003 criou o cartão alimentação que é uma das ações que integram o campo do programa Fome Zero – para combater a fome e suas causas estruturais – elaborado pelo Instituto de Cidadania. Em outubro de 2003, iniciou-se o Programa Ação Emergencial, representando o retorno do Programa Bolsa Renda, instituído em 2001 no governo FHC. E, por fim, criou-se no ano de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

No mês de junho do ano de 2011, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria com a finalidade de erradicar a pobreza extrema que continuava sendo um dos problemas sociais brasileiros preocupantes. Essa decisão deu-se devido ao fato de que o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 mostrou que ainda existia um contingente de 16,2 milhões de pessoas com renda familiar abaixo dos R\$ 70,00 *per capita*, ou seja, abaixo da linha da extrema pobreza e miséria no país.

O Programa Brasil Sem Miséria possui uma visão da pobreza múltipla, ou seja, articula outras questões além da garantia de renda, buscando atividades voltadas à inclusão produtiva na cidade e mesmo no campo. Além disso, promove ações voltadas às crianças de zero a seis anos (com o Programa Brasil Carinhoso), e às famílias em geral, por meio do Bolsa Família e de serviços como o Programa Atenção Integral à Família (PAIF), na estratégia de saúde da família, dentre outros.

No que se refere à identificação e à qualificação do debate nacional sobre esses programas de transferência de renda, encontram-se posições contraditórias. Os ranços históricos são obstaculizadores a qualquer esforço de implementação desses programas. A existência de um amplo contingente de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza absoluta, até chegando à indigência, foi talhada em uma alta exclusão social, com a adoção de modelos econômicos excludentes. Igualmente, a sociedade vem sendo orientada por uma cidadania baseada no mérito, sendo incapaz de focalizar os programas no público que realmente precisa deles. Em contrapartida, existe a identificação de elementos que podem ser motivadores para que se adotem esses programas como, por exemplo, a possibilidade de maximização de recursos quando se dá a transferência monetária

direta para o beneficiário. O sucesso das experiências em desenvolvimento vem demonstrando a viabilidade desses programas (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Hoje, os programas de transferência de renda passam a ser considerados pilares importantes, mecanismos para o enfrentamento da pobreza extrema e uma possibilidade de dinamização da economia no Brasil. Partindo dessa situação, são considerados eixos importantes para a sociedade; entretanto, pode-se questionar: será que esses programas efetivamente incluem o pobre que está na linha de pobreza extrema?

Esses programas de transferência de renda são condicionados a minimizar a pobreza extrema e são políticas sociais empregadas em vários países do mundo. Essas políticas, na verdade, visam a minimizar os problemas decorrentes da má distribuição de renda, da exclusão social e da desigualdade e, em um longo prazo, objetivam investir no capital humano, interrompendo o ciclo de pobreza e de exclusão social. Os programas de renda mínima caracterizam-se pela transferência monetária às famílias que se encontram em pobreza extrema, mas podem criar um status de assistencialismo. Percebe-se que não são uma utopia, mas sim podem ser fonte de grande transformação da realidade social.

A seguir se analisará o Plano Brasil sem Miséria, que possui três eixos: transferência de renda, visando à capacitação e ao acesso a outros bens e serviços, dividindo-se em Bolsa Família e, outros programas para a inclusão social/produziva, além da ampliação de acesso a serviços públicos essenciais. Segue esquema de políticas públicas do Plano Brasil sem Miséria.

Esquema 3: Políticas Públicas – Plano Brasil sem Miséria

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA					
Eixo 01	Acesso a Serviços	Área da Educação	Saúde	Assistência Social	Segurança Alimentar
Eixo 02	Garantia De Renda	Bolsa Família	Benefício de Prestação Continuada (BPC)		
Eixo 03	Inclusão Produtiva	Rural	Urbana.		

Fonte: Brasil sem Miséria

Além disso, será enfatizada a análise do programa Bolsa Família, suas principais funções e peculiaridades referentes ao trabalho e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – que organiza a assistência social no atual contexto

brasileiro. Dentre outros benefícios, dedica-se atenção ao Programa Brasil Carinhoso que possui a finalidade de proteção a crianças de zero a seis anos, possibilitando direitos mínimos de sobrevivência e de existência – programas para reduzir a pobreza extrema das Classes D e E em nossa sociedade.

A seguir se analisará o plano Brasil sem Miséria e suas principais atuações na sociedade brasileira.

4.1.1 Plano Brasil sem Miséria

A pobreza extrema é uma das piores heranças do modelo capitalista de desenvolvimento brasileiro. No ano de 2011, no mês de junho, o Governo Federal reconheceu a existência de 16,2 milhões de pessoas (BRASIL, PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, 2011) na condição de extrema pobreza (cuja renda familiar *per capita* é de até R\$ 70 por mês). A partir dados do Censo Demográfico de 2010, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria com a finalidade de erradicar a pobreza extrema que assola parte da sociedade brasileira. Esse Plano é um programa social criado na gestão da presidente Dilma Rousseff – uma ampliação dos programas anteriores do Governo Lula de combate à pobreza, conhecido como Bolsa Família. Segue o esquema do público que está sendo beneficiado pelo Plano Brasil sem Miséria:

Esquema 4: Público do Plano Brasil sem Miséria

**Público do Brasil Sem Miséria:
16,2 milhões de pessoas em todo o país, distribuídas da seguinte forma:**

	Total de pessoas	%	Urbano		Rural	
			Pessoas	%	Pessoas	%
Brasil	16.267.197	100%	8.673.845	53%	7.593.352	47%
Norte	2.658.452	17%	1.158.501	44%	1.499.951	56%
Nordeste	9.609.803	59%	4.560.486	48%	5.049.317	52%
Sudeste	2.725.532	17%	2.144.624	79%	580.908	21%
Sul	715.961	4%	437.346	61%	278.615	39%
Centro-Oeste	557.449	3%	372.888	67%	184.561	33%

Fonte: Censo IBGE 2010. (*) Domicílios particulares permanentes e ocupados

Fonte: Brasil sem Miséria⁶⁵

⁶⁵BRASIL. Plano Brasil sem Miséria. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/album_tecnico_final_modificado-internet.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2013

Ao se verificar a questão, a pobreza extrema reveste-se de faces variadas como: regionais – localizados na região Nordeste do país; rurais (um em cada quatro residentes no campo encontra-se em pobreza extrema); geracional (atingindo crianças de zero a seis anos de idade, sendo que 40% têm até 14 anos de idade), dentre outras questões (BRASIL, PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, 2011).

Os dados acima podem ser confirmados pelas estatísticas retiradas do site do Plano Brasil sem Miséria⁶⁶ que demonstra o perfil dos extremamente pobres:

- 59% estão concentrados na Região Nordeste – 9,6 milhões de pessoas;
- Do total de brasileiros residentes no campo, um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%);
- 51% têm até 19 anos de idade;
- 40% têm até 14 anos de idade;
- 53% dos domicílios não estão ligados à rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica;
- 48% dos domicílios rurais em extrema pobreza não estão ligados à rede geral de distribuição de água e não têm poço ou nascente na propriedade;
- 71% são negros (pretos e pardos);
- 26% são analfabetos (15 anos ou mais).

Portanto essa condição social de vulnerabilidade e de risco produz efeitos negativos no que se refere à condição básica da cidadania na sociedade brasileira, especialmente em relação aos direitos sociais (alimentação, moradia, emprego, renda, escolaridade, saúde, previdência social, assistência social, etc.). Além disso, existe a dimensão política da cidadania que também tem reflexos fortes com a pobreza existente.

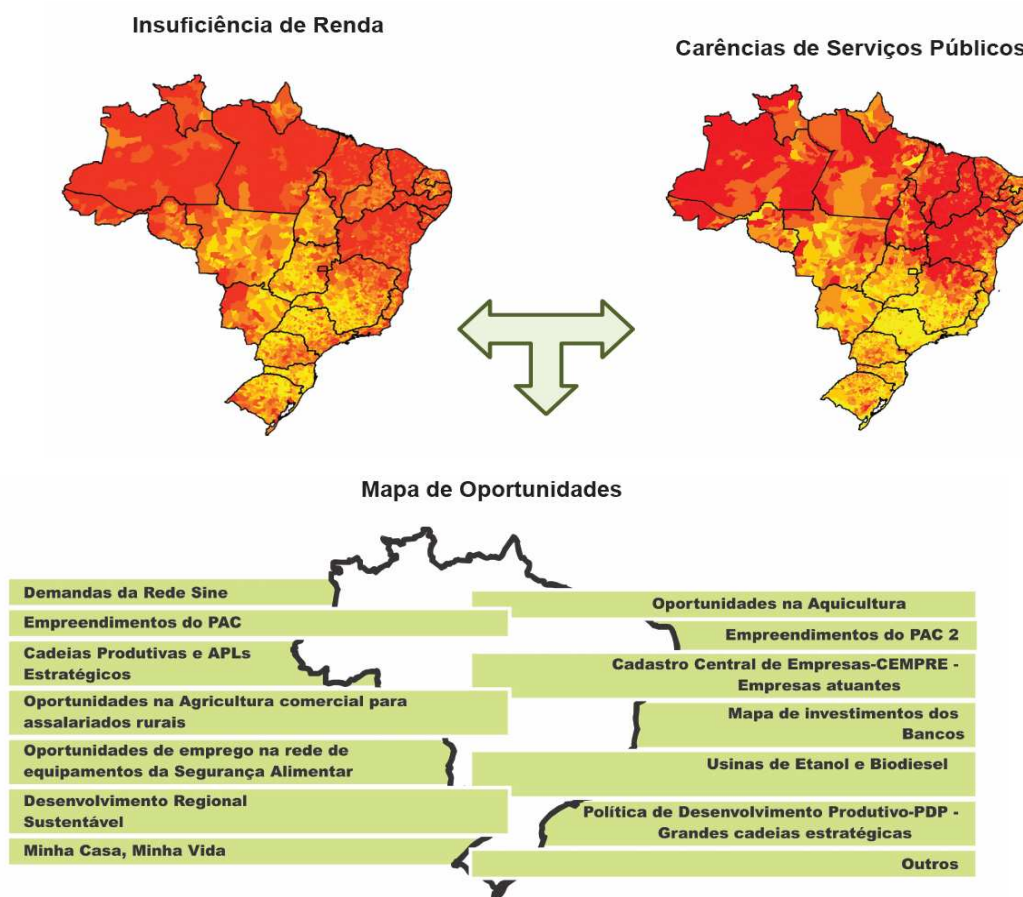
O Plano Brasil Sem Miséria é uma iniciativa rápida, direta e articulada da transferência de renda visando à capacitação social e ao acesso a outros bens e serviços. Nesse Plano, além do Programa Bolsa Família (que será detalhado a seguir), há vários outros para a Inclusão Produtiva (seja no campo, seja na cidade), e a ampliação do Acesso a Serviços Públicos, como habitação, luz, educação, saúde, dentre outras iniciativas (BRASIL, PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, 2011). Esse Plano traduz-se em uma perspectiva de visualização multidimensional da

⁶⁶ BRASIL. Plano Brasil sem Miséria. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/album_tecnico_final_modificado-internet.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2013

pobreza, como aparece em seu objetivo geral de 2011. Dessa maneira, espera-se “promover a inclusão social e produtiva” (BRASIL, PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, 2011) dessa população que vive em pobreza extrema.

O Governo Federal lançou, na metade do ano de 2012, um Caderno com as principais realizações do Plano de 2011 (BRASIL, PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, 2011). A partir dele, pôde-se constatar a diminuição da extrema pobreza de 40% desses 16 milhões de pessoas, com a retirada de 2,7 milhões de crianças entre zero e seis anos da miséria. Além disso, aparecem informações acerca da adoção de programas que busquem a qualificação profissional, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), com mais de 180 cursos profissionalizantes gratuitos voltados para as necessidades das regiões.

Gráfico 2: Mapa da Pobreza no Brasil

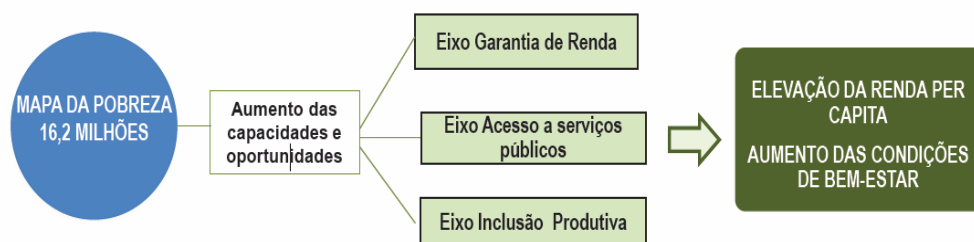


Fonte: Brasil sem Miséria.⁶⁷

⁶⁷BRASIL. Plano Brasil sem Miséria. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/album_tecnico_final_modificado-internet.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2013.

Gráfico 3: Eixos de atuação do Plano Brasil sem Miséria.

Eixos de Atuação



Fonte: Brasil sem Miséria⁶⁸

Esse Programa divide-se em três eixos de atuação, quais sejam: o eixo de garantia de renda, que acaba sendo relativo a transferências para alívio imediato da situação de pobreza extrema em que parte do país vive; o eixo da inclusão produtiva, que traz oportunidade de ocupação e de renda à população e também proporciona a oferta do microcrédito produtivo, que é baseado no programa Crescer, onde existe um incentivo os trabalhadores autônomos a se tornarem microempreendedores individuais. Além disso, esse Programa oferece apoio à estrutura de produção familiar, assistência técnica aos agricultores que estão vivendo em pobreza extrema, com o envio de sementes de qualidade e recursos para a aquisição de equipamentos e outros insumos. Oferece, igualmente, outros benefícios visto que, embora 15% dos trabalhadores estejam na zona rural, metade desse número vive abaixo da linha de pobreza necessitando de auxílio governamental. No eixo de acesso a serviços, tem-se uma atuação focada na área da saúde, assistência social e segurança alimentar.

O eixo de acesso de serviços acaba sendo dividido da seguinte forma, como mostra o gráfico abaixo.

⁶⁸BRASIL. Plano Brasil sem Miséria. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/album_tecnico_final_modificado-internet.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2013.

Gráfico 4: Ampliação de serviços



Fonte: Brasil sem Miséria⁶⁹

No eixo que corresponde ao acesso de serviços, na área da saúde, existem os seguintes programas: Unidades Básicas de Saúde, Brasil Sorridente, Saúde da Família, Olhar Brasil, Distribuição de Medicamentos, Rede Cegonha e Saúde na Escola, todos com finalidade de melhorar a condição de vida na área da saúde. Segundo dados do MDS, se podem explicar os programas da seguinte forma:

Unidades Básicas de Saúde – Unidades construídas em municípios de extrema pobreza e que atendem até 80% dos problemas de saúde da população, sem que haja a necessidade de encaminhar o paciente ao hospital. Trata-se da porta preferencial do Sistema Único de Saúde (SUS). **Brasil Sorridente** - Ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde bucal dos brasileiros, com implementação de Centros de Especialidades Odontológicas, equipes de saúde bucal, Unidades Odontológicas Móveis e oferta de próteses. **Saúde da Família** – Equipes compostas por médicos, dentistas, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários que atendem os pacientes em suas residências e/ou nas UBS (Unidade Básica de Saúde). Essas equipes disponibilizam ações como prevenção, tratamento e educação em saúde, reduzindo a ida dos pacientes aos hospitais e evitando internações. **Olhar Brasil** – Identifica problemas visuais em alunos matriculados na rede pública de ensino fundamental (1º ao 9º ano) e no programa Brasil Alfabetizado (população de 15 a 59 anos). Presta assistência oftalmológica, fornecer óculos quando necessário e inclui

⁶⁹BRASIL. Plano Brasil sem Miséria. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/album_tecnico_final_modificado-internet.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2013.

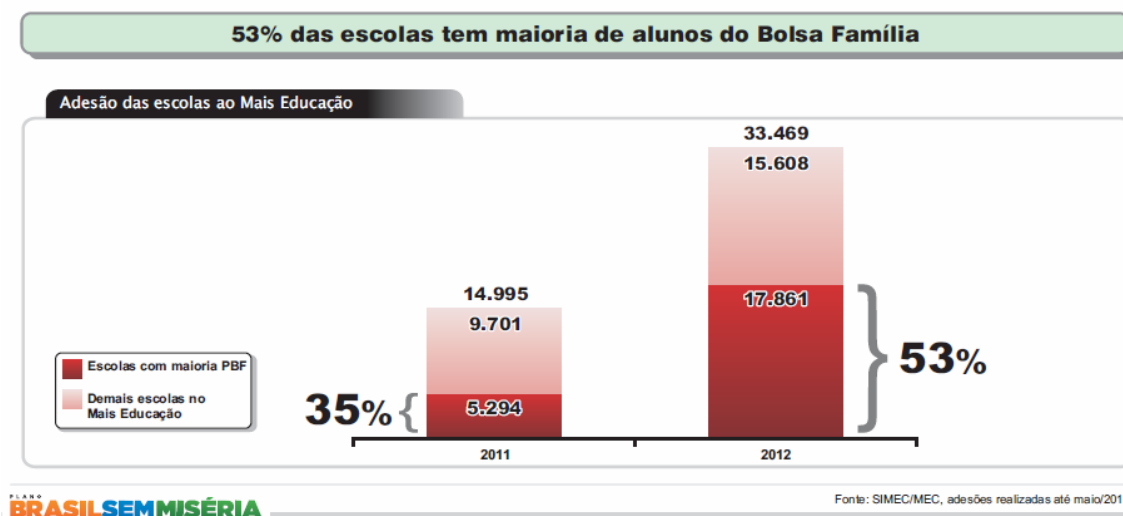
na rotina assistencial e na Política de Cirurgias Eletivas os idosos não alfabetizados. **Distribuição de Medicamentos** – Também conhecido como “Aqui tem Farmácia Popular”, oferece medicamentos gratuitos para diabetes e hipertensão e outros com desconto para asma, rinite, mal de *Parkinson*, osteoporose, glaucoma, contraceptivos e fraldas geriátricas. **Rede Cegonha** – Conjunto de medidas para garantir, pelo Sistema Único de Saúde (SUS), atendimento adequado, seguro e humanizado para as mulheres desde a confirmação da gravidez, passando pelo pré-natal e o parto, até os dois primeiros anos de vida do bebê. As medidas incluem assistência obstétrica (às mulheres) – com foco na gravidez, no parto e pós-parto e assistência infantil (às crianças). **Saúde na Escola** – O objetivo de promover a saúde dos alunos brasileiros de escolas públicas. As equipes desenvolvem ações junto às escolas da sua área de cobertura, através da promoção de hábitos saudáveis e cultura de paz, prevenção da tóxico dependência e alcoolismo, educação sexual e diagnóstico precoce de problemas de saúde que comprometam o desempenho escolar e o desenvolvimento adequado das crianças e jovens (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012, grifo nosso).

No mesmo eixo na área da educação existem os Programas Brasil Alfabetizado – que visa à alfabetização de jovens, adultos e idosos em cidades com altas taxas de analfabetismo – e o Programa Mais Educação, conhecido como “escola em tempo integral”. Ambos são explicados pelo MDS, o qual mostra a finalidade de cada um:

Brasil Alfabetizado – Alfabetização de jovens, adultos e idosos, preferencialmente nas cidades onde há grande taxa de analfabetismo. Esses municípios recebem apoio técnico na implementação das ações do programa, visando garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizando. **Mais Educação** – Conhecido como “escola em tempo integral”, oferta ações educativas nas escolas públicas por meio de atividades optativas que foram agrupadas em campos, como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educação científica e educação econômica. O governo federal repassa recursos para ressarcimento de monitores, materiais de consumo e de apoio segundo as atividades. As escolas beneficiárias também recebem conjuntos de instrumentos musicais e rádio escolar, dentre outros (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012, grifo nosso).

No campo da educação, verifica-se que o Programa Mais Educação está concentrado na expansão do Programa em escolas cuja maioria dos estudantes são membros de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família. No ano de 2012, mais de 33 mil escolas aderiram ao Mais Educação, sendo que 17 mil (53%) contam com maioria de estudantes participantes do Programa Bolsa Família.

Gráfico 5: Adesão das escolas ao Programa Mais Educação



Fonte: Brasil sem Miséria

No eixo de Acesso a Serviços, no que se refere à área de assistência social e segurança alimentar, há os seguintes programas:

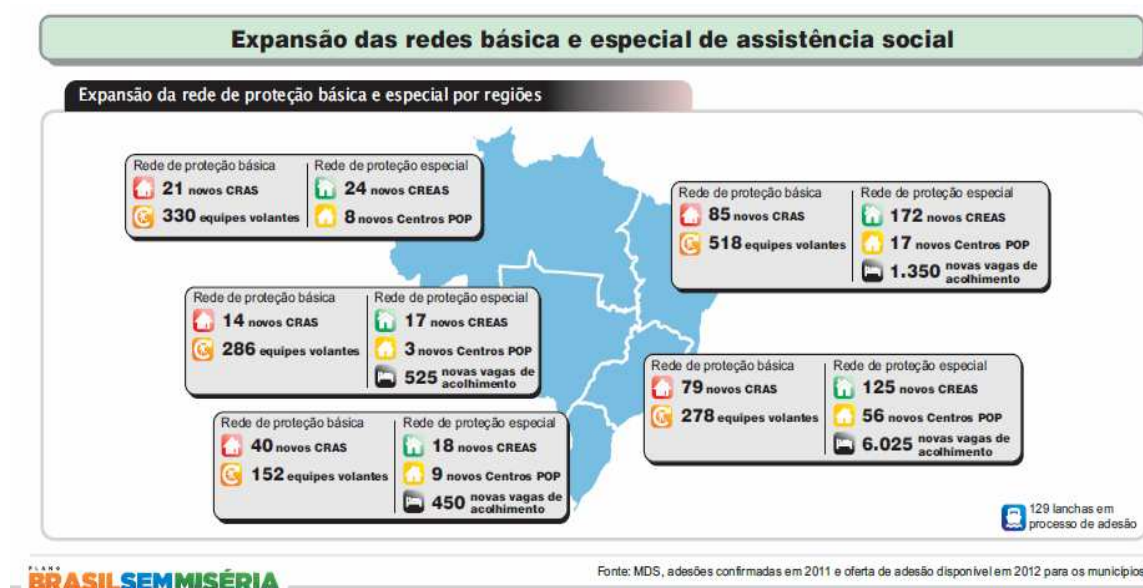
CRAS – O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é a unidade pública municipal da assistência social, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social. Nela, há a prestação de serviços socioassistenciais, como cadastramento e acompanhamento das famílias, e acesso a programas de transferência de renda, entre outros. É preferencialmente a porta de acesso aos serviços e programas de Assistência Social. **CREAS** – O Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) é a unidade pública e estatal da assistência social que coordena e oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos com direitos violados. Podem ter abrangência municipal ou regional, proteção a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e atendimento a idosos, pessoas com deficiência, famílias e indivíduos que tenham sofrido violência física, psicológica, sexual (abuso e/ou exploração sexual), indivíduos egressos de situação de tráfico de pessoas, em situação de rua e mendicância ou abandono, trabalho infantil ou outras formas de violação de direitos. **Banco de Alimentos**⁷⁰ – Unidades de abastecimento e combate ao desperdício que integram a rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional do governo federal. Auxiliam na distribuição de alimentos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), atuando também na doação a entidades socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

⁷⁰ Dados acerca do Programa Banco de alimentos: Unidades apoiadas: 102 municípios apoiados: 100 UFs representadas: 19 Unidades em funcionamento: 68 Beneficiados: 3.935 entidades/mês com distribuição de 1570 toneladas de alimentos/mês Investimento: 24 milhões, de 2003 a 2011. No caso dos Restaurantes Populares tem-se os seguintes dados: Unidades apoiadas: 149 Unidades em funcionamento: 90 Municípios apoiados: 117 UFs representadas: 25 Beneficiados: 124 mil refeições/dia Investimento: R\$ 160 milhões, de 2003 a 2011 (UFRGS, Rede GenteSam).

Cozinhas Comunitárias⁷¹ – Unidades que produzem e comercializam refeições saudáveis e balanceadas, com produtos regionais, vendidas a preços acessíveis e servidas em locais apropriados e confortáveis. Devem produzir no mínimo 100 refeições por dia e funcionar no mínimo cinco dias por semana, em bairros populosos das periferias urbanas ou nas áreas centrais de pequenas cidades. Preferencialmente, utilizam produtos do PAA e do Banco de Alimentos (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012 grifo nosso).

Quanto à assistência social no Brasil, verifica-se houve uma expansão das redes de proteção básica e especial, consolidando-se com a construção de novos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e do Centro Especializada de Assistência Social (CREAS) além da implementação de equipes volantes e de CRAS itinerantes para chegarem à população mais pobre.

Gráfico 6: Expansão das redes básica e especial de assistência social



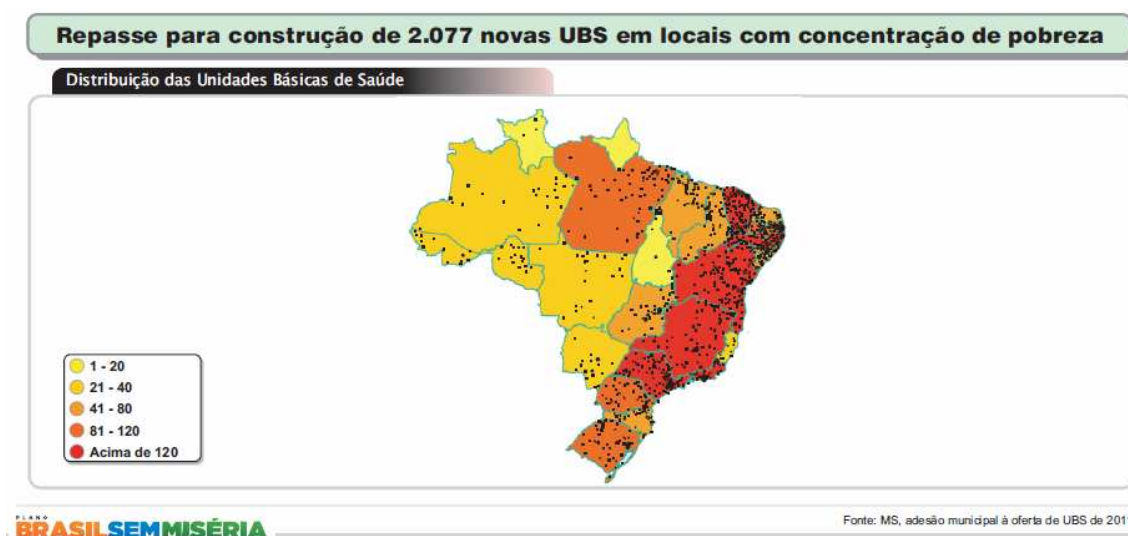
Fonte: Plano Brasil sem Miséria, 2012.

A questão da saúde também é uma preocupação do Programa Brasil sem Miséria. A expansão das Unidades Básicas de Saúde, iniciada em 2011 com o repasse de recursos federais aos municípios, usou o critério de concentração de famílias em extrema pobreza para selecionar os locais de 2.122 Unidades Básicas

⁷¹ No caso das cozinhas comunitárias se tem os seguintes dados: unidades apoiadas: 620 unidades em funcionamento; 401 municípios apoiados: 446 UF representadas; 22 beneficiados: 87 mil refeições/dia; investimento: R\$ 75,8 milhões, de 2003 a 2011 (UFRGS, Rede GenteSam).

de Saúde (UBS). Foram repassados recursos para 2.077 UBSs em territórios com maior vulnerabilidade. O uso do mapa da extrema pobreza permite que os serviços cheguem à população que mais precisa. (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012). Os dados podem ser confirmados com o gráfico abaixo:

Gráfico 7: Repasse para a construção de UBS



Fonte: Brasil sem Miséria

O eixo Garantia de Renda abarca o programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que assegura um salário mínimo mensal ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, a crianças, a adolescentes ou a adultos com doença crônica ou alguma deficiência que os incapacite para a vida independente e para o trabalho, desde que comprovado não possuem meios de garantir o próprio sustento, nem tê-los provido por sua família. É necessário que a renda mensal bruta familiar *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012).

O programa Bolsa Família é um dos programas que fazem parte do eixo do programa Brasil sem Miséria, chamado garantia de renda, sendo que várias ações estão sendo implementadas para que as famílias que estão abaixo da linha de pobreza sejam beneficiadas com esse recurso. Segundo dados, o Plano Brasil Sem Miséria vai proporcionar a inclusão no Bolsa Família de cerca de 800 mil famílias que atendem aos critérios do programa, mas não recebem o benefício porque ainda não estão cadastradas. Para efetuar o cadastramento das famílias, haverá um trabalho de localização desses potenciais beneficiários, chamado Busca Ativa. Para

ajudar na implementação da Busca Ativa, houve uma mudança no cálculo do IGD-M para apoio aos municípios nas ações do Brasil sem Miséria. Outra mudança que se pode verificar no programa é que houve, além do aumento do valor do benefício, variável em 45%, a ampliação do limite de três para cinco filhos (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012).

Com essa alteração, 1,3 milhão de crianças e adolescentes serão incluídos no Programa Bolsa Família, possibilitando seu acesso a diversos direitos sociais básicos. Além disso, em 2011, outra iniciativa proposta foi que o benefício variável fosse ampliado para gestantes, durante os nove meses, e às nutrizes, nos primeiros seis meses. O valor é o de um benefício variável, isto é, R\$ 32, e não exclui o pagamento do benefício variável que a família recebe por passar a ter um novo membro de zero a 15 anos, o bebê. O benefício variável nutriz conta como um dos cinco benefícios variáveis que cada família pode receber. Começa a ser pago quando a criança, com idade entre zero e seis meses, é identificada no Cadastro Único. Seu pagamento cessa após seis parcelas, mas a família continua recebendo o benefício variável por ter mais uma criança. Em novembro de 2011, foram pagos 69.059 benefícios nutriz (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012). Outra ação implementada pelo programa é o retorno garantido ao PBF para quem solicitar desligamento voluntário (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012).

Além disso, a expansão do programa federal verifica-se pelo fato de que o governo federal está em negociação com os Estados e os municípios para a adoção de iniciativas complementares de transferência de renda.

O terceiro eixo, o da Inclusão Produtiva, busca uma inclusão produtiva tanto na área urbana quanto na rural. Na área rural, há os seguintes programas em andamento no país:

Assistência Técnica – Assistência técnica que visa estruturar a produção de alimentos para autoconsumo e para comercialização do excedente e geração de renda. A partir do diagnóstico de cada unidade de produção familiar, é elaborado um projeto de estruturação produtiva e social, com tecnologias adequadas à realidade local, ao perfil do público beneficiado e à sustentabilidade ambiental. O acompanhamento será feito por visitas técnicas. **Fomento** – Transferência direta de recursos financeiros não reembolsáveis, com a mesma estrutura de pagamento já utilizada pelo Programa Bolsa Família, e condicionada à adesão a um projeto de estruturação da unidade produtiva familiar. **Acesso a mercados públicos e privados** – A ampliação do número de agricultores familiares no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) prevê também ampliação da compra da

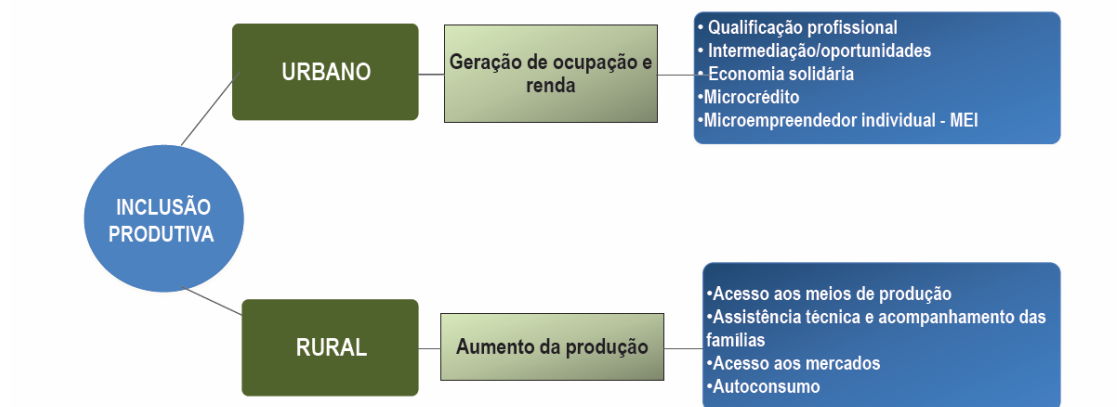
produção por parte de instituições públicas e filantrópicas (hospitais, escolas, universidades, creches e presídios) e estabelecimentos privados, como supermercados. **Água e Luz para todos** – Construção de cisternas para água de consumo⁷² – a água da chuva é colhida nos telhados das casas e mantida num reservatório – e também cisternas de calçada, com capacidade maior de armazenamento de água para uso no plantio e na criação de animais. Também haverá um “KIT irrigação” para pequenas propriedades e recuperação de poços artesianos. Continuidade do programa Luz Para Todos, beneficiará famílias que ainda não têm energia elétrica. **Bolsa Verde** – Transferência de R\$ 300 por trimestre para família cadastrada no Programa de Apoio à Conservação Ambiental pela proteção ambiental feita em Áreas de Preservação Permanente, unidades de conservação e assentamentos diferenciados ambientalmente. O valor será transferido por meio do cartão do Bolsa Família (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012 grifo nosso).

Segue o gráfico que demonstra a inclusão produtiva, evidenciando a divisão estabelecida pelo Plano Brasil sem Miséria.

Gráfico 8: Inclusão Produtiva

Inclusão Produtiva

Aumentar a produção no campo, gerar ocupação e renda na cidade



Fonte: Plano Brasil sem Miséria, 2011.⁷³

Portanto, esses programas visam à inclusão do trabalhador rural que vive em linha de pobreza, mesmo sendo trabalhadores mais da metade desses. Assim, a

⁷² Dados do Programa Cisternas: unidades construídas: 407.355; beneficiados: 3.935 entidades/mês com distribuição 1570 toneladas de alimentos/mês. Investimento: R\$ 651 milhões, de 2004 a 2011 (UFRGS, Rede GenteSam).

⁷³ BRASIL. Plano Brasil sem Miséria. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/album_tecnico_final_modificado-internet.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2013.

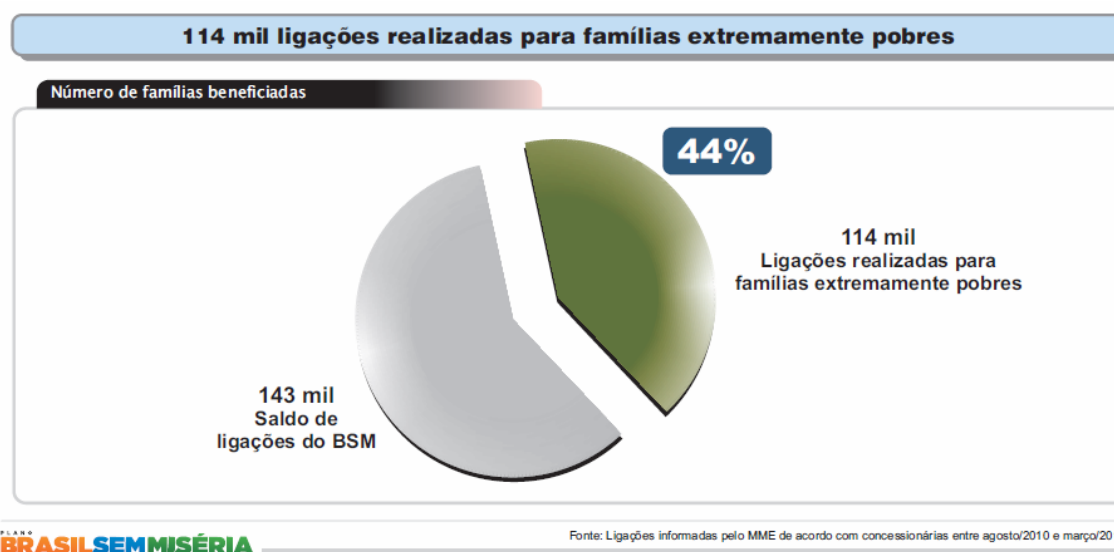
iniciativa de inclusão produtiva rural tem como meta aumentar em quatro vezes o número de agricultores atendidos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

No que se refere à questão voltada ao programa de acesso à água e à luz, as previsões governamentais é que, para o ano de 2014, por intermédio do Programa Luz para Todos, 257 mil famílias terão acesso à energia elétrica. No que tange ao abastecimento de água, a estimativa é que haja a construção de novas cisternas que atenderão 750 mil famílias rurais até 2013. Dessa forma:

O acesso à água para o consumo e a produção é outra ação que se fortalece com o Brasil Sem Miséria. De acordo com o plano, a construção de novas cisternas para o consumo vai atender 750 mil famílias rurais até 2013. Além disso, existem ações para ampliar o acesso de 600 mil famílias à água para produção e criação de animais através de cisternas, sistemas simplificados, sistemas de irrigação para pequenas propriedades e recuperação de poços artesianos. O plano definiu também que mais 257 mil famílias terão acesso à energia elétrica até 2014 através do Programa Luz para Todos. Esse quantitativo foi obtido a partir dos dados da população extremamente pobre, levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012).

Os dados acima podem ser confirmados com os gráficos abaixo.

Gráfico 9: Número de famílias beneficiadas com o Programa Luz para Todos

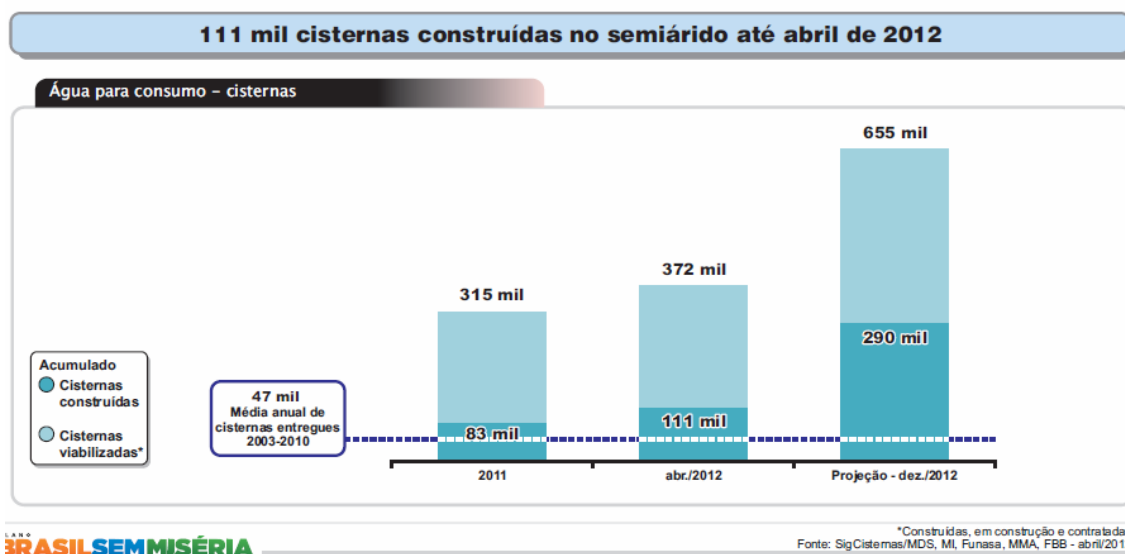


Fonte: Brasil sem Miséria

No que se refere ao abastecimento de água, verifica-se que, para cumprir a meta de levar água para 750 mil famílias ainda não atendidas, foi necessário unir

esforços de diferentes órgãos e parceiros, garantindo o aumento do número de cisternas entregues. Dentro do Brasil Sem Miséria, foram entregues cisternas, o que representa uma forte elevação em relação à média de construção dos anos anteriores (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012).

Gráfico 10: Cisternas construídas no semiárido até abril de 2012.



Fonte: Brasil sem Miséria

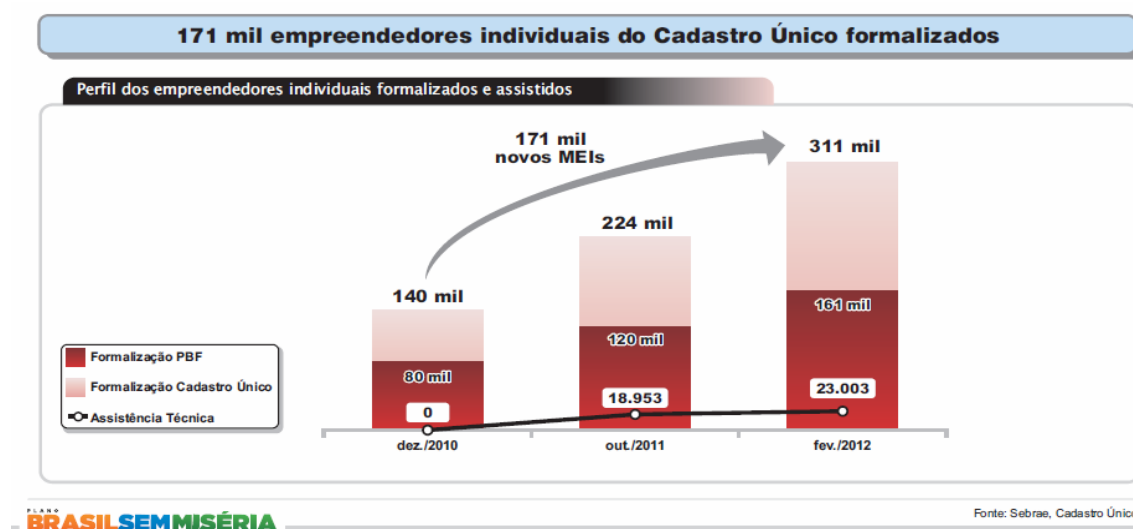
Na área urbana, a iniciativa de inclusão produtiva é reunir estímulos à geração de renda via empreendedorismo e economia solidária, além da oferta de orientação profissional por meio de cursos de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra para atender as demandas tanto da área pública quanto da privada. Dessa maneira, existem os seguintes programas estipulados pelo governo federal:

Qualificação – Inclusão social por meio da qualificação profissional, com geração de emprego e renda para os mais pobres, atendendo às demandas nas áreas públicas e privadas. O governo articulará ações com o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda; o Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC); obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Minha Casa, Minha Vida. O objetivo é inserir os beneficiários do Bolsa Família no mercado de trabalho através da oferta de cursos de formação sintonizados com a vocação econômica de cada região. Escolas técnicas, o Sistema S e outras redes serão mobilizados para que seja possível proporcionar cursos gratuitos e oferecer aos alunos, material pedagógico, lanche e transporte. **Catadores** – Apoio à organização produtiva dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, com melhoria das condições de trabalho e ampliação das oportunidades de

inclusão socioeconômica. A prioridade é atender capitais e regiões metropolitanas, apoiar as prefeituras em programas de coleta seletiva, além de capacitar catadores e viabilizar infraestrutura e redes de comercialização (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012, grifo nosso).

Segundo dados do Programa Brasil sem Miséria, a parceria com o SEBRAE consegue formalização e assistência técnica para os Microempreendedores Individuais (MEI). Por meio dessa aliança, foram formalizados 171 mil novos MEIs do Cadastro Único, dentre os quais 81 mil beneficiários do Bolsa Família e cerca de 23 mil deles receberam assistência técnica especializada. Pode-se confirmar esse quadro com o gráfico a seguir.

Gráfico 11: Empreendedores individuais



Fonte: Plano Brasil sem Miséria, 2012.

Portanto, a finalidade do Brasil sem Miséria é acabar com a carência mais acentuada até o ano de 2014, sendo que o programa se apoia em um tripé de ações para atingir a meta proposta. O plano objetiva elevar a renda e as condições de bem-estar da população para que as famílias que estão em linha de pobreza extrema possam ser atendidas e incluídas nos programas de acordo com suas necessidades.

Percebe-se que o plano Brasil sem Miséria acaba atuando em três eixos fundamentais e tem uma proposta importante na redução da pobreza no Brasil. Essa

política pública acaba sendo fundamental, pois (re)insere tanto o pobre da área urbana quanto da rural.

Outro fator relevante é que se faz necessário compreender que as políticas públicas minimizaram a pobreza extrema, mas não resolveram a situação de algumas pessoas em pobreza extrema. Isso, também, tem de ser visto sob a óptica positiva, visto que muitas pessoas saíram dessa situação e puderam consumir produtos que antes não conseguiam efetuar a compra.

A seguir se fará a análise do programa Bolsa Família e sua principal função na sociedade brasileira.

4.1.2 O Bolsa Família

Esse programa decorreu de uma necessidade de unificação de programas de transferência de renda no Brasil, teve inspiração do programa Bolsa Escola do governo FHC e foi transformado em Bolsa Família pelo governo Lula. É um programa de transferência de renda que beneficia famílias que estão em situação de pobreza extrema. Integra o Plano Brasil Sem Miséria, que possui como âmago de atuação os brasileiros com renda familiar inferior a R\$70,00 por pessoa. Segundo o MDS o Bolsa Família possui três eixos principais:

O Bolsa Família possui três eixos principais focados na transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. O Programa atende mais de 13 milhões de famílias em todo território nacional de acordo com o perfil e tipos de benefícios: o básico, o variável, o variável vinculado ao adolescente (BVJ), o variável gestante (BVG) e o variável nutriz (BVN) e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP). Os valores dos benefícios pagos pelo PBF variam de acordo com as características de cada família – considerando a renda mensal da família por pessoa, o número de crianças e adolescentes de até 17 anos, de gestantes, nutrizes e de componentes da família (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012).

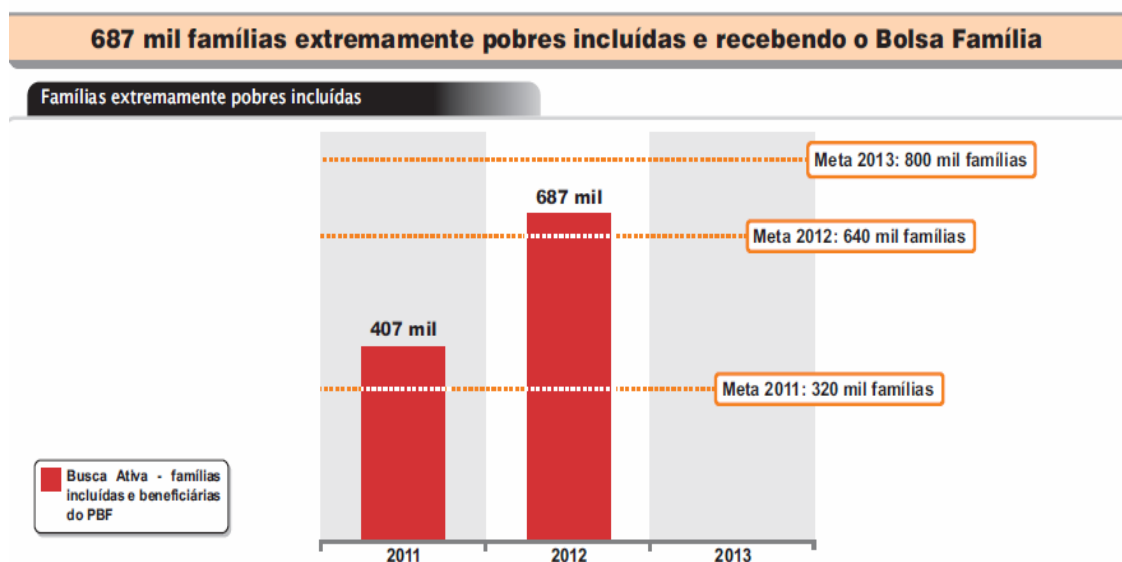
Esse programa visa a reduzir os 16 milhões de brasileiros que vivem em pobreza extrema. O programa foi instituído pela Lei 10.836/04 e regulado pelo Decreto 5.209/04, sendo que a seleção das famílias beneficiadas é feita pelos

municípios por intermédio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Com base nesses dados, o MDS vai selecionar as famílias, que serão incluídas no PBF, de forma automática. Segundo dados do site Brasil sem Miséria, dos meses de junho de 2011 a maio de 2012, mil novas famílias foram incluídas no Cadastro Único e estão recebendo o benefício, sendo que houve uma superação de 640mil famílias previstas para 2012.

De junho de 2011 a maio de 2012, 687 mil novas famílias extremamente pobres foram incluídas no Cadastro Único e já estão recebendo o Bolsa Família, superando a meta de 640 mil famílias prevista para 2012, sendo que 39% das famílias estão em municípios com mais de 100 mil habitantes, 75% das famílias estão em centros urbanos e 14% das inclusões são de famílias de públicos específicos, como indígenas, quilombolas, agricultores familiares, assentados, acampados, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, catadores de material reciclável, população de rua e outros (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012).

Os dados acima podem ser confirmados com o gráfico abaixo:

Gráfico 12: Famílias extremamente pobre incluídas no Bolsa Família



Fonte: Plano Brasil sem Miséria, 2012.

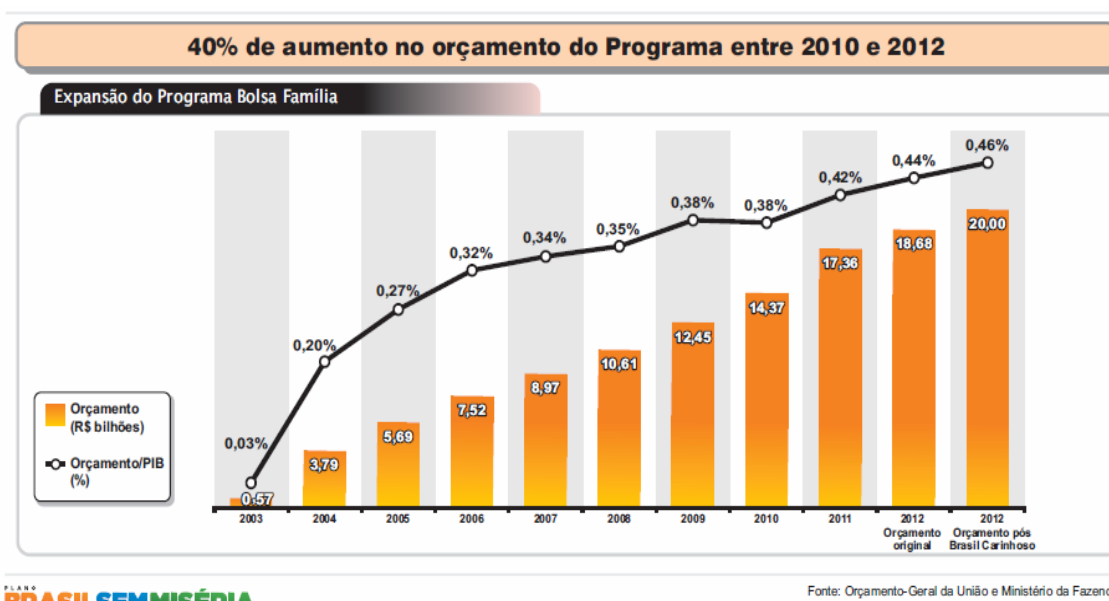
Dessa forma, segundo dados oficiais do site Brasil sem Miséria, 13,5 milhões de famílias se dirigem aos postos da Caixa Econômica Federal para receber o

benefício do programa de transferência de renda e isso mudou suas vidas auxiliando a mudar também a situação do Brasil.

Todo final de mês, a cena se repete em cada município brasileiro: pais e mães – sobretudo mães – de 13,5 milhões de famílias começam a se dirigir aos postos de atendimento da Caixa Econômica Federal para receber o benefício do programa de transferência de renda que mudou suas vidas e ajudou a mudar o Brasil. Entre outubro de 2003 e abril de 2012, nada menos que R\$ 93,5 bilhões foram transferidos para as mãos mais pobres da população brasileira – e destas, para outras e mais outras mãos, fazendo a roda da economia girar num moto contínuo (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012).

Consoante os dados do site do Programa, o orçamento do Programa Bolsa Família aumentou em 40% de 2010 a 2012, passando de 0,38% para 0,46%. Os recursos adicionais destinaram-se ao reajuste dos benefícios, ao aumento do número de famílias beneficiárias e ao aumento da quantidade de benefícios por família, o que elevou o valor médio repassado às famílias do Programa. Em maio de 2012, o Bolsa Família atendia 13,5 milhões de famílias (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012), conforme demonstrado pelo gráfico abaixo:

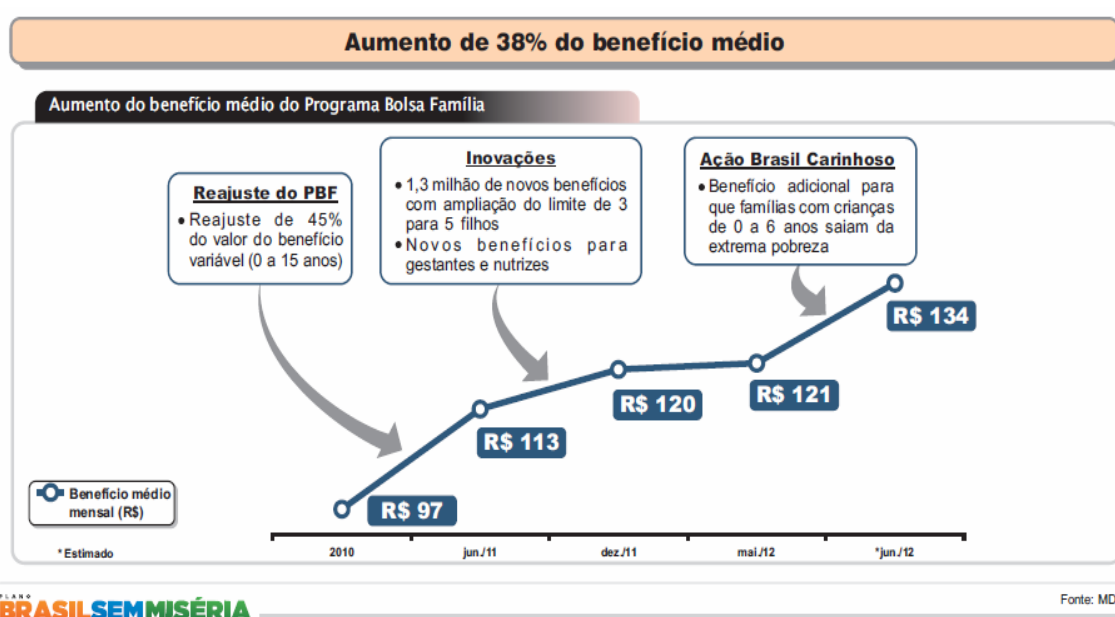
Gráfico 13: Aumento no orçamento do Bolsa Família – 2010 e 2012.



Fonte: Plano Brasil sem Miséria – MDS, 2012.

Também, importante salientar que o valor do benefício médio do Bolsa Família cresceu de R\$ 97 para R\$ 134, representando um acréscimo de 38% com o Brasil Sem Miséria. O benefício médio passou por três momentos de aumento: dois deles em 2011, com o reajuste e as inovações introduzidas pelo Brasil Sem Miséria no Programa; e o terceiro em 2012, com o lançamento da Ação Brasil Carinhoso (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012); dados que podem ser confirmados com o gráfico abaixo.

Gráfico 14: Aumento do benefício médio

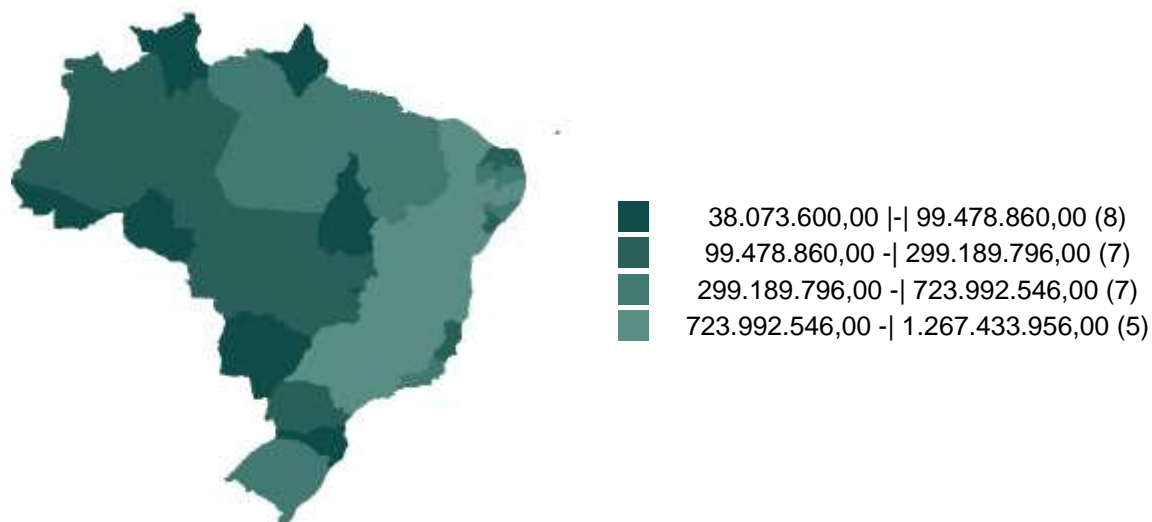


Fonte: Plano Brasil sem Miséria – MDS, 2012.

Também, segundo estudo do IPEA, para cada R\$1 investido no Bolsa Família R\$1,44 retorna ao PIB graças à dinamização da atividade econômica existente no país (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012).

A seguir se analisam os gráficos referentes ao programa no Brasil em 2012.

Gráfico 15: Bolsa Família – Total por Estado, 2012.



Fonte: Plano Brasil sem Miséria – MDS, 2012.

O Brasil tem uma série de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que tem aplicação em todas as regiões. O programa passa por controle social que é realizado por meio de Instâncias de Controle Social (ICS) que foram instituídas pelos municípios no ato que aderiram ao Programa, garantindo aos cidadãos o espaço para acompanhamento. O Programa é uma parceria entre o Estado e a sociedade que possibilita compartilhar responsabilidades e garantir o acesso das famílias mais carentes. O benefício do programa se dá da seguinte maneira:

O Bolsa Família dispõe de benefícios financeiros definidos pela Lei 10.836/04, que são transferidos mensalmente às famílias beneficiárias. As informações cadastrais das famílias são mantidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), e para receber o benefício são considerados a renda mensal per capita da família, o número de crianças e adolescentes até 17 anos e a existência de gestantes e nutrizes. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) trabalha com cinco tipos de benefícios: Benefício Básico (na valor de R\$ 70, concedidos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70); Benefício Variável (no valor de R\$ 32, concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes – limitado a cinco benefícios por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (no valor de R\$ 38, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (com valor calculado caso a caso, e concedido para famílias migradas de Programas Remanescentes ao PBF); e Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP) (com valor correspondente ao necessário para que a todas as famílias beneficiárias do PBF – com crianças entre zero e seis anos – superem os R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa). É

importante destacar que no ano de 2011 foi implantado o Retorno Garantido de famílias que tenham se desligado voluntariamente do PBF, bem como novas regras de reversão de cancelamento de benefícios. Por meio da Instrução Operacional nº 48 Senarc/MDS, publicada em 13 de outubro de 2011, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome divulgou os procedimentos operacionais a serem adotados nestes casos, assegurando o retorno imediato de famílias que realizem o Desligamento Voluntário e futuramente possam necessitar retornar ao Programa (Plano Brasil sem Miséria – MDS, 2012).

Se, por exemplo, uma família tiver sete pessoas e sua rentabilidade familiar for de R\$ 817,50 reais, far-se-á o seguinte cálculo: o valor da renda R\$ 817,50 reais é dividido por sete pessoas, perfazendo R\$116,78 reais *per capita*. Devido a esse valor, essa família pode ser beneficiada pelo Programa Bolsa Família. Mas, se uma família de sete pessoas tem uma renda de um mil reais, e esse total for dividido pelos sete componentes, tem-se R\$ 142,85 reais *per capita*, renda que não habilita que o grupo seja beneficiário do Programa.⁷⁴

Quanto ao cadastro único, permite ao Programa conhecer a realidade socioeconômica das pessoas, trazendo informações da família e suas características fundamentais. Suas informações são regulamentadas pela seguinte legislação:

O Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro

⁷⁴ O rendimento de um país é expresso em renda *per capita*, que corresponde à riqueza de um país dividida pelo número de habitantes, mas uma elevada renda per capita não confirma ou não reflete a realidade, pois de uma forma geral a renda é mal distribuída. Alguns dados do IBGE revelam que o Brasil alcançou um aumento razoável nos indicadores sociais, porém não houve progresso na distribuição da renda, pois a minoria dos brasileiros possui altos salários e a maioria ganha pouco ou nada. A renda per capita é o resultado da soma de tudo que é produzido em uma nação no ano, em geral os países expressam a renda per capita em dólar, que no caso é a moeda referência no mundo, para realizar comparações entre os países. Para conceber a renda per capita de um país é preciso dividir o PIB pelo número de habitantes, o resultado é a renda per capita, que corresponde ao valor das riquezas que caberia a cada pessoa. Hoje, no Brasil, cerca de 49 milhões recebem até meio salário mínimo per capita, cerca de 54 milhões de brasileiros não possuem rendimento, esses são considerados pobres. As disparidades são explícitas entre regiões e estados brasileiros, no nordeste 51% da população vive com até meio salário mínimo, ao contrário da região sudeste que é de apenas 18%. Outra desigualdade está entre homens e mulheres, pois as mulheres são em média mais pobres que os homens. Hoje no Brasil a renda per capita é de 8.020 dólares, quase a metade da Argentina com 12.460 dólares, isso conforme dados do FMI e do Banco Mundial. (FREITAS, Eduardo de. *Renda per capita que compõe o IDH brasileiro*. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/brasil/nivel-renda.htm>>. Acesso em: 21 jan.2013.

de 2011, e podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais. Famílias com renda superior a meio salário mínimo também podem ser cadastradas, desde que sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo poder público nas três esferas do Governo (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012).

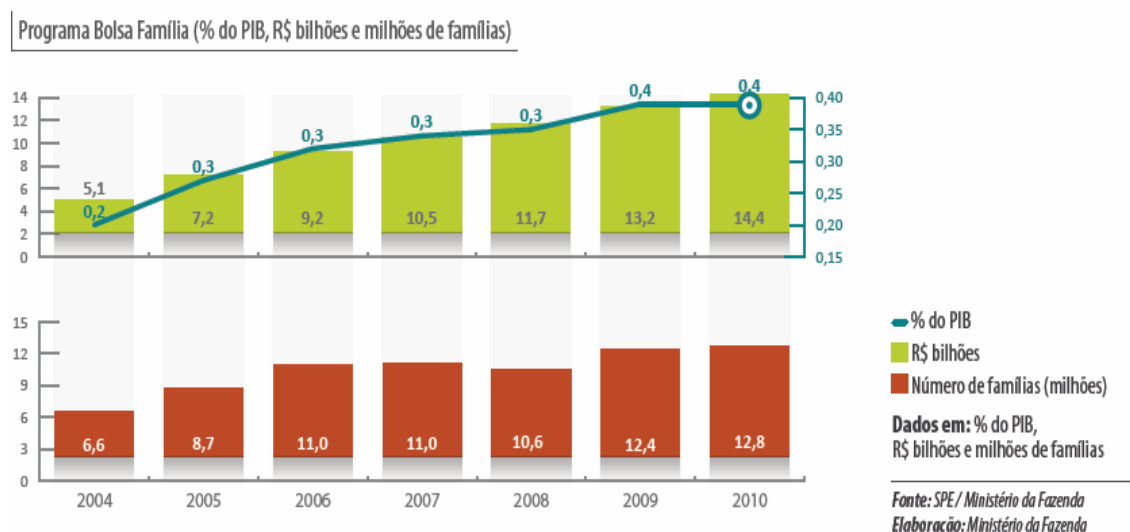
Os saques dos valores oriundos do Programa são feitos pelos beneficiários na Caixa Econômica Federal, da qual todos os membros da família recebem um cartão de benefício. A data do pagamento é determinada pelo final do número de Identificação Social (NIS) que estará presente no cartão.

Também existe fiscalização desse Programa, que pode ser feita por qualquer cidadão para a ouvidoria ou mesmo por telefone; o MDS pode fiscalizar no local ou a distancia com base no cruzamento de dados. Além disso, as auditorias e as ações fiscalizatórias passam pelo controle do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Por fim, esse Programa promove ações com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das famílias que são beneficiadas, que também dispõem de atendimento psicológico e pedagógico gratuitos. Além disso, as famílias beneficiadas têm que assumir o compromisso de matricularem as crianças e os adolescentes de seis a 17 anos em escola e garantir-lhes a frequência de 85% das aulas. Outro dever das famílias também é levar os filhos menores de sete anos para receberem as vacinas; as gestantes têm de participar do pré-natal e de todas as suas consultas e, por fim, participarem do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Segundo o Ministério da Fazenda, o Bolsa Família é reconhecido como um dos programas mais eficientes para a redução da pobreza no país. Devido à alta focalização nos segmentos mais pobres da população, o programa contribui significativamente para a redução das desigualdades de renda. O benefício alcançou 12,8 milhões de famílias ao final de 2010, com custo relativamente baixo (RELATÓRIO ECONOMIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA, MF, BRASIL).

Gráfico 16: Percentuais do PIB e o Bolsa Família



Fonte: Relatório Economia Brasileira em Perspectiva, MF, BRASIL.

Como se pode concluir, o programa Bolsa Família é um programa barato, pois a cada R\$ 1,00 investido, retorna R\$ 1,44 ao PIB além do que, beneficia um número considerável de famílias. Mas não pode ser por tempo indeterminado, sob o risco de virar assistencialismo e não mais um direito à população abaixo da linha de pobreza.

Na ótica governamental, o programa é um instrumento viabilizador da retirada das famílias em pobreza extrema, sendo uma política pública de Estado eficaz.

No momento seguinte se verificará outra iniciativa do Governo Federal para a proteção da criança e do adolescente, o programa Brasil Carinhoso.

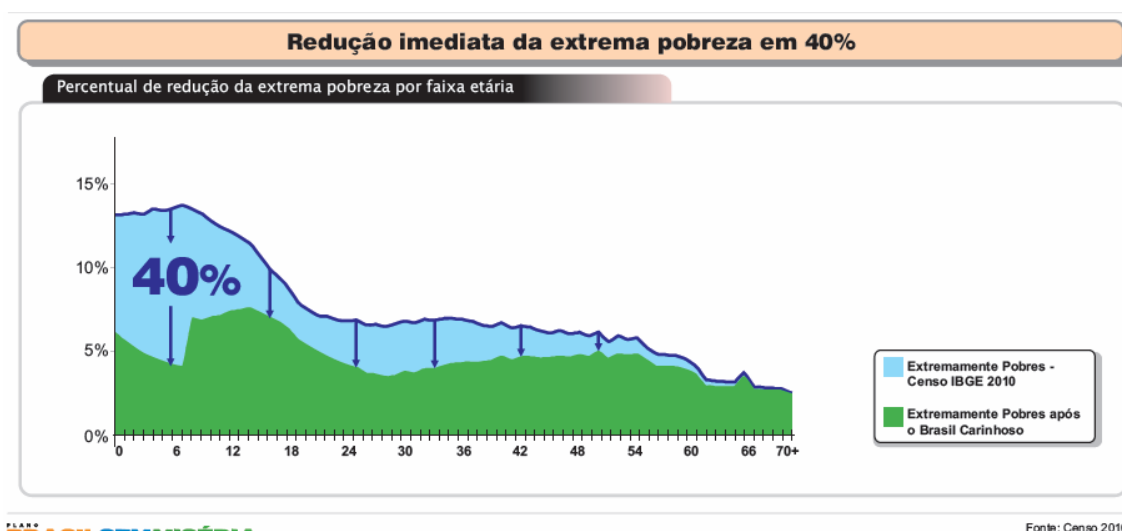
4.1.3 Ação Brasil Carinhoso

Esse programa foi lançado pela presidenta Dilma Rousseff como agenda de atenção básica à primeira infância e visa a garantir que as crianças possuam direito à saúde, à educação e à alimentação básicas além de atenção e de carinho para que se reduza em 40% a pobreza extrema em que o país se encontra. Dessa forma, a meta do governo é que até 2014 sejam investidos R\$ 10 bilhões na ampliação de creches, pré-escolas, unidades de saúde, garantindo esse direito não somente às crianças de zero a seis anos, mas também às suas famílias.

Lançada em maio de 2012, a Ação Brasil Carinhoso tem como meta a superação da miséria em todas as famílias com crianças de zero a seis anos, além de ampliar acesso à creche, à pré-escola e à saúde. Para isso, o benefício para

superação da extrema assegura renda de pelo menos R\$ 70 por pessoa a famílias extremamente pobres que possuam crianças nessa faixa etária. O início do pagamento do benefício em junho de 2012 reduziu a extrema pobreza total em 40% (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012). O gráfico abaixo confirma os dados acima expostos.

Gráfico 17: Redução da extrema pobreza

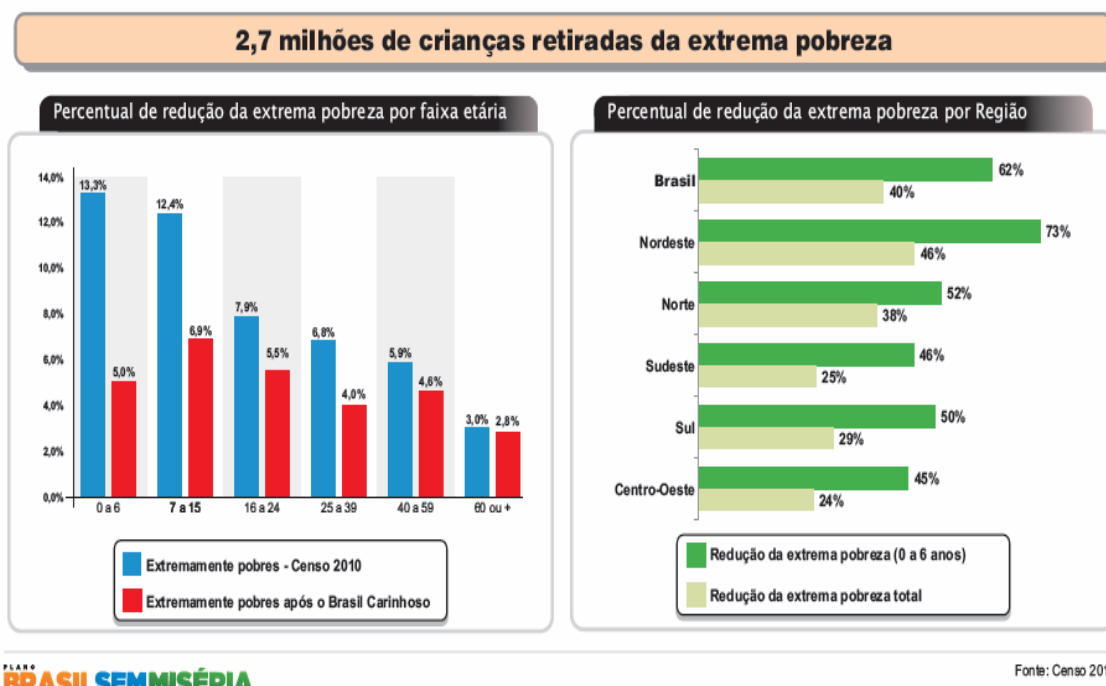


BRASIL SEM MISÉRIA

Fonte: Plano Brasil sem Miséria – MDS, 2012.

O impacto da Ação Brasil Carinhoso é a retirada de 2,7 milhões de crianças entre zero e seis anos da extrema pobreza, reduzindo a miséria em 62% nessa faixa etária. Na região Nordeste, o impacto esperado é ainda mais intenso: 73% das crianças extremamente pobres de zero a seis anos superam a miséria. (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012). O gráfico abaixo confirma os dados:

Gráfico 18: Crianças retiradas da extrema pobreza



A Ação Brasil Carinhoso nasceu da urgência que há no Brasil em se superar a miséria entre as crianças e quebrar o ciclo de pobreza existente que se estende de geração após geração. Dessa forma,

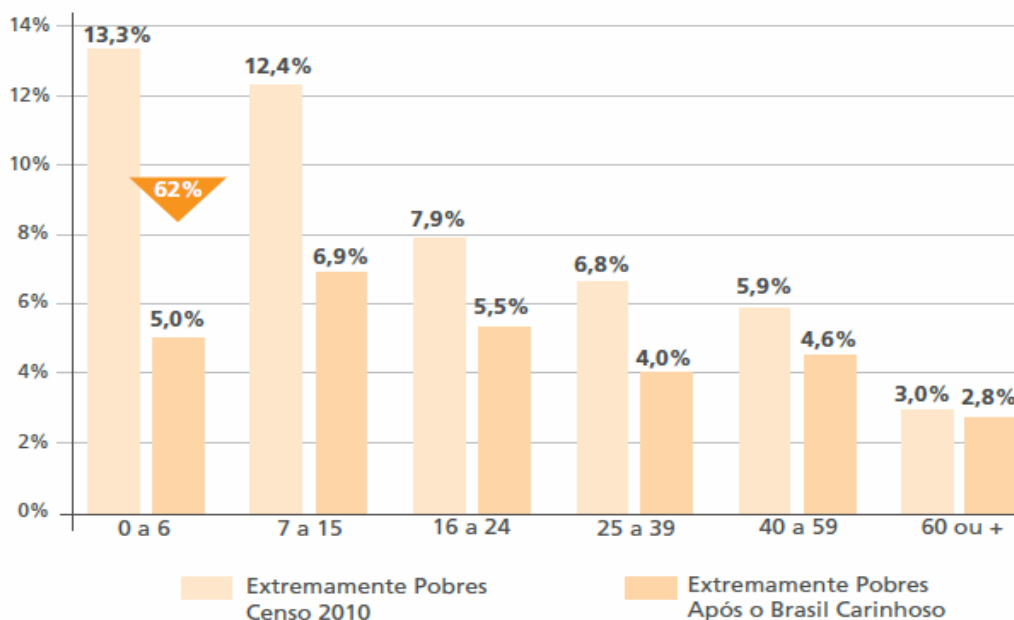
a pobreza é severa entre as crianças e jovens. Mas na primeira infância, ela chega a ser alarmante. Do total de brasileiros em situação de extrema pobreza, 17,4% são crianças de zero a seis anos – e as estatísticas mostram que 78% delas estão no Norte e Nordeste e 68% são negras (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA – MDS, 2012).

Segundo dados estabelecidos pelo MDS, o Brasil Carinhoso está mudando a realidade de pobreza extrema que existe, com a integração das principais redes de serviço de assistência social, saúde e educação. Com o pagamento desse benefício, que já está incorporado ao Bolsa Família, a meta é a redução imediata de 40% da extrema pobreza por que o Brasil passa.

Assim, na primeira infância, ou seja, de zero a seis anos, a redução será ainda maior, sendo que 62% dessas crianças deixarão a linha de pobreza extrema. A meta é cuidar melhor das crianças de nosso país e lhes proporcionar direitos básicos e fundamentais que lhes garantam uma vida digna como cidadãos brasileiros.

Segundo dados do Ministério da Fazenda, verifica-se, por intermédio do gráfico a seguir, que a desigualdade social após o programa Brasil Carinhoso diminuiu.

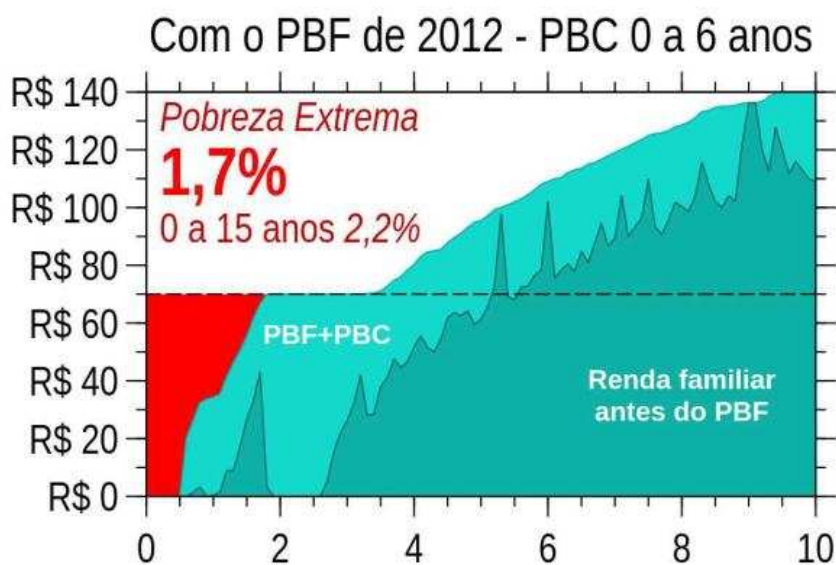
Gráfico 19: Resultados do Programa Brasil Carinhoso



Fonte: Relatório Economia Brasileira em Perspectiva, Ministério da Fazenda, 2012.

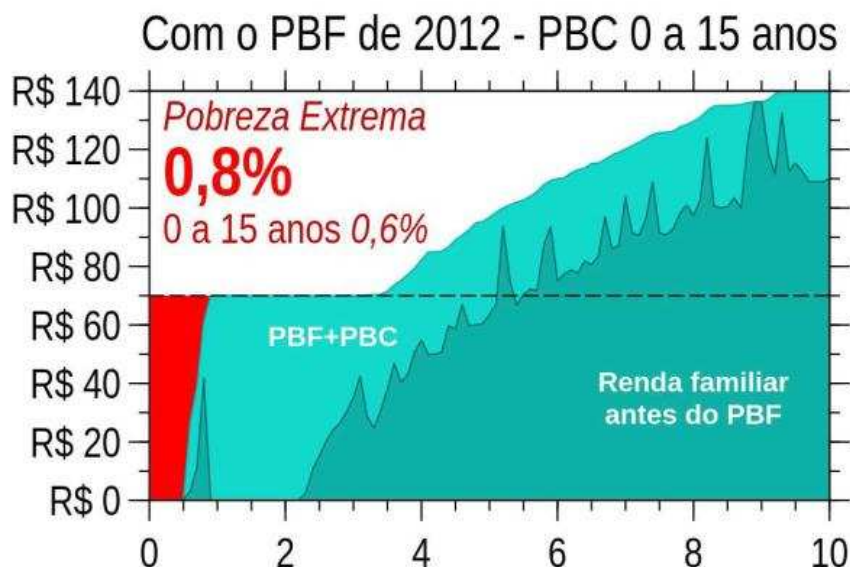
Verifica-se a redução da pobreza pelo Programa, conforme demonstrado nos gráficos a seguir:

Gráfico 20: Pobreza extrema no ano de 2012 – zero a seis anos



Fonte: Brasil sem Miséria.

Gráfico 21: Pobreza extrema no ano de 2012 – zero a quinze anos



Fonte: Brasil sem Miséria.

Mais do que instrumento para redução das desigualdades, o Brasil Carinhoso é o reconhecimento de que o cuidado, a atenção, o estímulo e a alimentação adequados são direitos da criança. Atendidos em suas necessidades, os pequenos aumentam sua capacidade de aproveitarem as oportunidades no futuro já que o desenvolvimento pleno nessa fase da vida capacita o indivíduo a atingir o completo potencial humano (RELATÓRIO ECONOMIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA, MINISTÉRIO DA FAZENDA).

Esse programa complementa o programa Bolsa Família pelo qual várias crianças são beneficiadas, saindo da miséria e tendo acesso a serviços públicos. Há de se considerar de 27,7 milhões de crianças beneficiadas torna-se um número considerável. Percebe-se que o governo federal conseguiu dimensionar como retirar as pessoas em pobreza extrema e (re)incluir-las no cenário atual.

Na seção que segue far-se-á análise do Sistema de Assistência Social – SUAS – que vai organizar a assistência social no país.

4.1.4 SUAS – Sistema Único de Assistência Social

Essa política pública acabou sendo criada a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sendo que suas bases de consolidação se deram no ano

de 2005, por meio de sua Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas), onde foram apresentados as competências de cada ente federado e os eixos de implementação e consolidação dessa iniciativa de proteção social.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS teve alterações no governo da Presidenta Dilma Rousseff pela Lei nº 12.435/2011, que alterou a Lei 8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (SUAS), dispondo sobre a organização da assistência social.

As modificações estabeleceram algumas regras de controle social, monitoramento, gestão e avaliação do SUAS. Esse Sistema é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com os entes federativos – Estados, Distrito Federal e Municípios – e a sociedade civil, os quais participam do processo de gestão compartilhada⁷⁵. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no ano de 2010 cerca de 99,7% dos municípios brasileiros já estavam habilitados à gestão em nível de SUAS. (MDS, 2013).

Dessa forma, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza, de maneira descentralizada, os serviços socioassistenciais no país. Possui um modelo de gestão participativa que articula os esforços e os recursos de todas as esferas de governo para que haja a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo a União, os Estados, Municípios e Distrito Federal.

Quanto à organização, o SUAS cuida das ações da assistência social à proteção social básica (destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio de projetos, cujos beneficiários são indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade extrema) e à proteção social especial (destinada a pessoas e a famílias que já estão em situação de risco e que tiveram seus direitos violados em

⁷⁵ A Norma Operacional/2005 reafirma o Art. 6º da LOAS, que define que “as ações da assistência social são organizadas num sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área.” O art. 8º “estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei, fixarão suas respectivas políticas de assistência social”.(NOB/2005:43; Caderno 2, 2008, p.16).

decorrência do abandono, abuso sexual, maus tratos, etc.). Segundo o Caderno V do SUAS:

O SUAS veio para garantir o serviço socioassistencial de forma continuada, planejada, sistemática e estruturada. Antes, os serviços estavam dispersos, convivendo com a sobreposição, o desperdício, a baixa cobertura e a enorme heterogeneidade quanto à qualidade. O Suas agregou racionalidade ao atribuir responsabilidades, definir competências, estabelecer padrões de atendimento, organizar o financiamento regular, automático e obrigatório, e estabelecer mecanismos para provisão de recursos adequados ao funcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (2011, p. 09).

Dessa maneira, a assistência social hoje é um dever do Estado e um direito do cidadão, garantido pela Constituição Federal de 1988, em seus artigos 203 e 204⁷⁶, tratando-se de uma política pública que integra a seguridade social. Segundo o Caderno V do SUAS⁷⁷:

⁷⁶ **Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais;

II – serviço da dívida;

III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

⁷⁷ O SUAS depende da organização totalizadora e articuladora, modificando valores, fixando novos parâmetros técnicos, políticos e éticos, na direção de uma nova cultura institucional no campo da assistência social. (Caderno 2, 2008, p. 16).

No novo modelo da assistência social no Brasil não há mais lugar para troca de favores ou para atuação paternalista; na verdade, a concepção que prevalece é a da garantia dos direitos sócio-assistenciais; da proteção social advinda do Estado Brasileiro. O Suas tem hoje a adesão de 99,5% dos municípios do país. As prefeituras, governos estaduais e o Distrito Federal têm autonomia para gerir a política de forma organizada e com a corresponsabilidade do Governo Federal, por meio de repasses de recursos, que viabilizam atualmente quase 8 mil Centros de Referência de Assistência (CRAS) e mais de 2 mil Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), todos cofinanciados; além de 3,7 milhões de idosos e pessoas com deficiência beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC; 12,9 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; 642 mil rapazes e moças atendidos pelo Projovem Adolescente; e 819 mil crianças no Peti. De 2006 a 2010, a quantidade de trabalhadores da assistência social saltou de 140 mil para 220 mil – aumento de 57%, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, e o Censo Suas, feito pelo MDS no ano passado, que estão inseridos nos CRAS, CREAS e na gestão (2011, p.09).

No que se refere aos percentuais dos recursos da assistência social, verifica-se um gradativo aumento em 2010, conforme Caderno V do SUAS:

Em relação à participação percentual dos recursos da Assistência Social no total da Seguridade Social, verifica-se um incremento gradativo no período analisado, saindo de 4,2% em 2002 para 9,14% em 2010, um aumento de 117,0%. Ao contrário do que ocorre com a participação percentual no orçamento total da União, o percentual de participação em relação ao orçamento da Seguridade Social seguiu uma tendência crescente ao longo dos anos, desde 2002. A análise do percentual dos recursos da Assistência Social, subtraídos os valores referentes às transferências de renda, de modo a considerar apenas a evolução dos recursos para serviços, programas e projetos de Assistência Social, indica um incremento de 0,14% em 2002 para 0,19% do orçamento total da União em 2010, com algumas oscilações no período. Da mesma forma, em termos relativos aos recursos do Orçamento da Seguridade Social, esse patamar evoluiu de 0,61% em 2002 para o de 0,68% em 2010. É importante ressaltar que, embora o Orçamento de 2011 tenha consignado um patamar de recursos inferior ao exercício anterior, no momento da elaboração deste trabalho estavam em tramitação projetos de créditos adicionais que permitiriam um acréscimo de cerca de R\$ 1,1 bilhão nesse item, o que levaria o MDS a superar os recursos destinados no exercício anterior em quase R\$ 600 milhões (em termos reais). O Projeto de Lei Orçamentária, por sua vez, prevê um incremento real de recursos da ordem de R\$ 11,3 bilhões, que corresponde a mais de 26,7% do valor em 2010. Em termos relativos ao orçamento total e da Seguridade Social, isso representará um aumento de quase o dobro da participação dos Serviços, Projetos e Programas da Assistência em relação ao orçamento total e o da Seguridade Social (2011, p. 17).

Com base na análise dos recursos do orçamento, tem-se uma parcela considerável destinada a ações sociais para que haja a efetivação do SUAS. Assim,

pelos dados acima descritos, pode-se concluir que o SUAS vem cumprindo sua função e evoluindo satisfatoriamente no contexto social brasileiro.

O SUAS é um exemplo da atuação em espaços locais, onde existe a participação da comunidade, atuando de forma organizada nos municípios e podendo solver suas demandas.

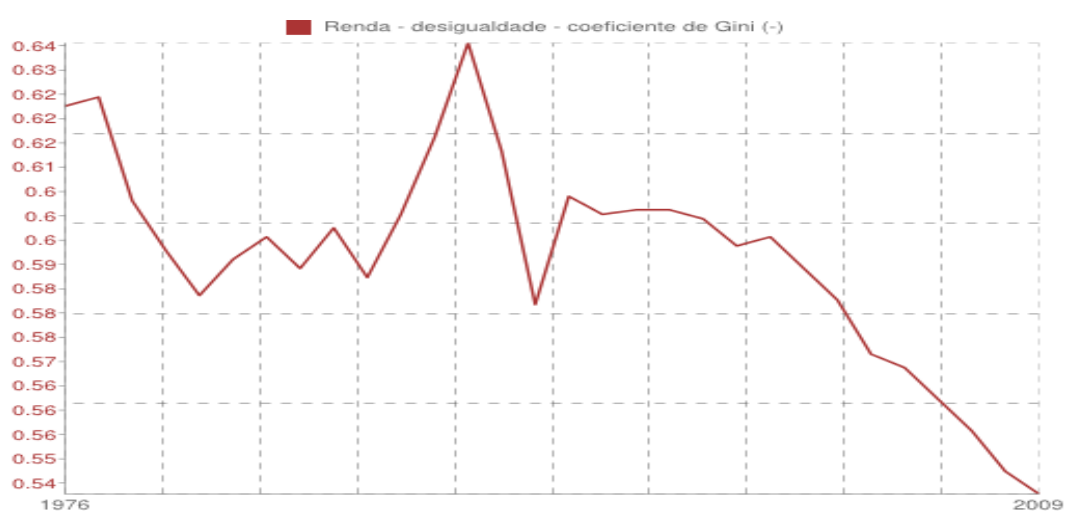
Esse sistema público, por atuar de forma descentralizada, permite que haja um modelo de gestão participativa e local em forma de gestão compartilhada, permitindo a efetivação da cidadania ativa.

Na seção que segue, serão vistos os arranjos institucionais efetivados pelos programas de transferência de renda no Brasil, verificando-se que há mudanças com essas políticas públicas.

4.2 Mudanças que as políticas públicas de transferência de renda efetivaram e como reconfiguraram o Estado contemporâneo brasileiro

Nos anos de 2001 a 2009, houve uma diminuição da pobreza no país e, em 2011 e 2012, repetiu-se esse quadro. O índice de Gini (que mede a desigualdade socioeconômica) caiu de 0,596 em 2001, para 0,519 em janeiro de 2012 no Brasil.

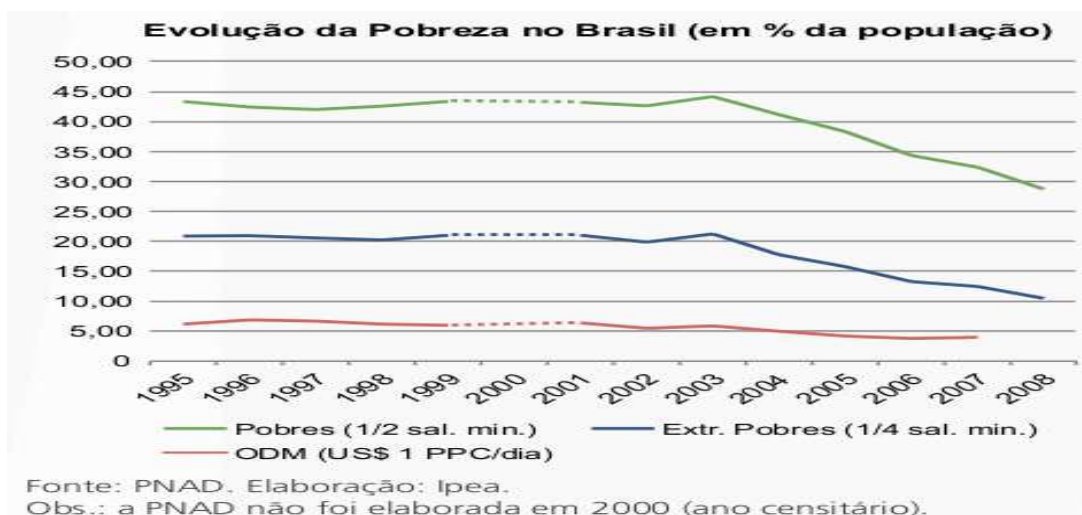
Gráfico 22: Coeficiente de Gini – Diminuição da desigualdade



Fonte: Plano Brasil sem Miséria – MDS, 2012.

Diante disso, observa-se que a pobreza no Brasil vem diminuindo. Conforme dados do PNAD, verifica-se que em 2008 houve redução da pobreza em todos os níveis.

Gráfico 23: Evolução da pobreza no Brasil



Fonte: PNAD, IPEA.

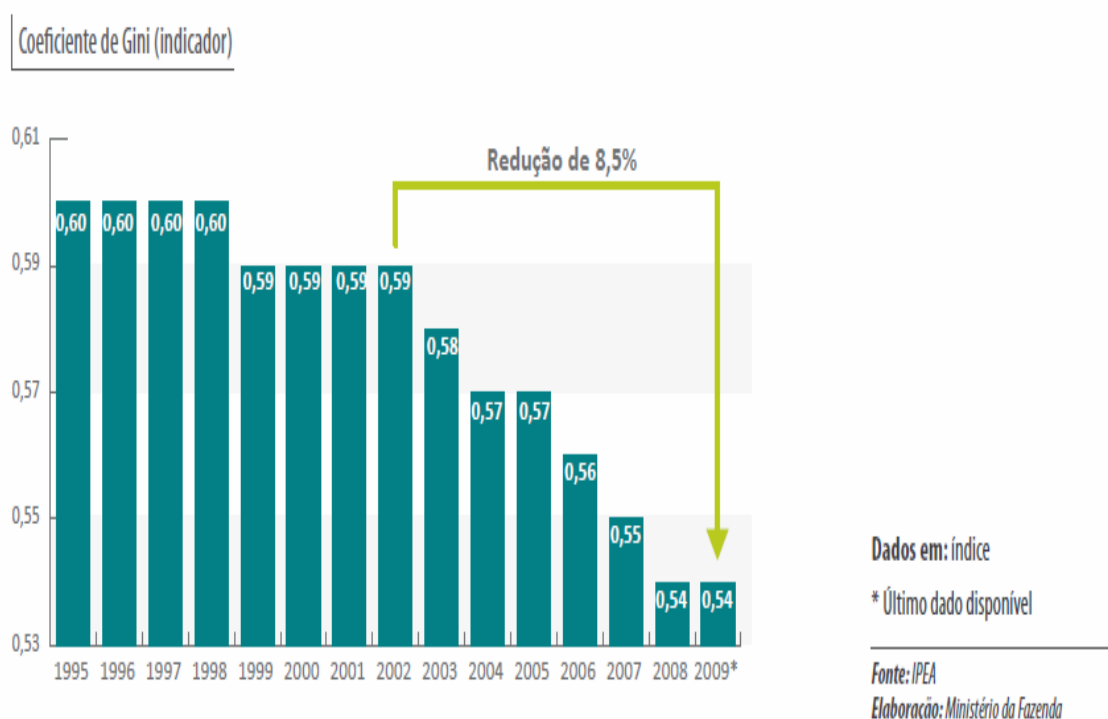
O IPEA, por meio do censo econômico, aponta um crescimento de 2,8% do PIB para o ano de 2012, conforme mostram os dados abaixo:

[...] registrou expectativa de crescimento do PIB de 2,8% para o ano, diferentemente do governo, que estima que essa taxa fique entre 4% e 4,5% em 2012. Esta é a segunda queda seguida do componente. No primeiro bimestre, os respondentes esperavam que o crescimento do PIB ficasse em 3,5%, e na aferição seguinte, em 3,2%. Quanto à inflação, as estimativas das entidades participantes têm registrado comportamento mais uniforme. Nesta edição, a inflação prevista é de 5%, contra os 4,5 pontos percentuais esperados oficialmente pelo governo. Apesar de a expectativa quanto à inflação estar em queda, houve uma pequena variação ao longo do ano: 5,3% para janeiro e fevereiro, e 5,1% para os meses de março e abril. As previsões feitas pelas entidades consultadas sobre a taxa básica de juros (Selic) para 2012 ficaram em 8%. Atualmente a taxa Selic está fixada em 8,5 pontos percentuais ao ano. Nos últimos meses, a taxa de câmbio tem variado fortemente, o que, segundo Viana, pode explicar a expectativa registrada nesta edição do Sensor Econômico, que ficou em R\$ 1,93 por dólar, a mais alta registrada até agora. O governo, porém, prevê que a taxa encerre o ano em R\$ 1,76. Outra grande diferença se deu na previsão de investimentos (formação bruta de capital fixo - FBCF), pois o governo federal espera uma variação positiva de 10%, já os participantes do Sensor, de apenas 5,1 pontos percentuais. Quanto à geração de empregos formais este ano, o indicador apontou expectativa de 1,6 milhão de novos postos, enquanto o governo espera que sejam gerados dois milhões. Já para as exportações, o Sensor registrou estimativa de R\$ 265 bilhões, mais positiva que a meta anunciada pelo governo, de R\$ 264 bilhões. Para as importações, foi projetado um montante de R\$ 245 bilhões. "Ao captar essa dinâmica das expectativas, tem-se uma variável complementar para a

análise e formulação de políticas públicas de curto prazo, além de políticas econômicas de curto prazo, com espectro anual”, enfatizou Calixtre (PNAD, IPEA).

Apesar de todos os dados acima expostos o país ainda possui desigualdade social e pobreza e muitas pessoas abaixo da linha da pobreza extrema. Os dados mostram que houve redução da pobreza, mas não a extinção dela. Conforme o gráfico abaixo, pode-se confirmar a redução da pobreza no Brasil.

Gráfico 24: Evolução do índice de Gini



Fonte: Relatório Economia Brasileira em Perspectiva, Ministério da Fazenda, 2012.

Igualmente os dados da PNAD de 2009 indicam que, mesmo em momento de crise, houve continuidade na trajetória de redução da pobreza no Brasil. Segundo os cálculos da FGV, a classe pobre declinou para 15,3% da população total.

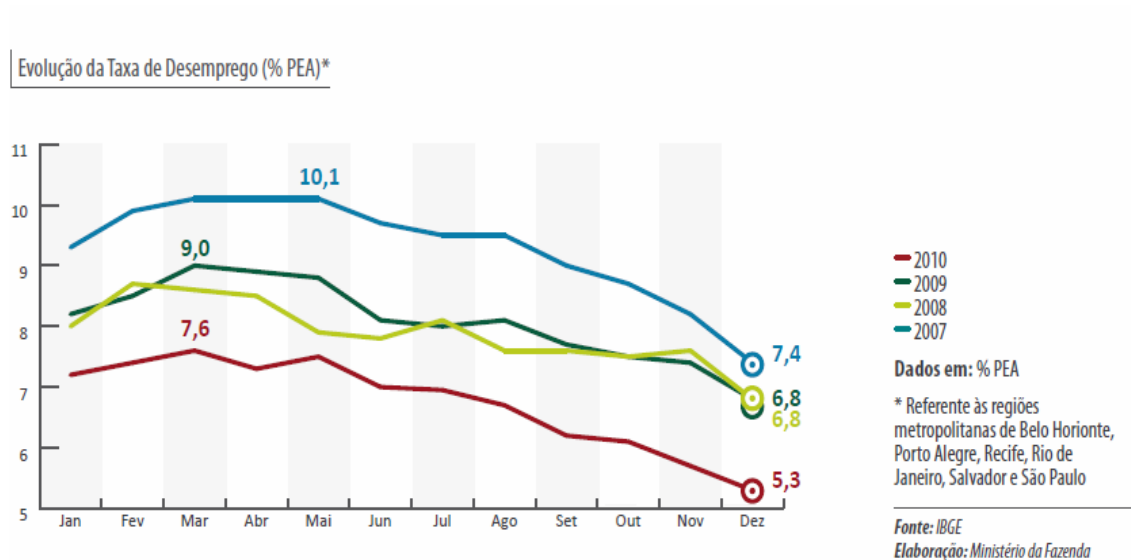
Gráfico 25: Evolução da pobreza



Fonte: Relatório Economia Brasileira em Perspectiva, Ministério da Fazenda, 2012.

Ainda conforme o Relatório do Ministério da Fazenda, percebe-se também, por intermédio dos dados abaixo, que a taxa de desemprego atingiu os menores patamares da série histórica, reforçando o mercado de consumo doméstico. Na região metropolitana de Porto Alegre, por exemplo, o desemprego atingiu a menor taxa já registrada no país. Segundo o levantamento do IBGE, a região registrou, em dezembro de 2010, 3,0% de desemprego da população economicamente ativa.

Gráfico 26: Evolução do desemprego



Fonte: Relatório Economia Brasileira em Perspectiva, Ministério da Fazenda, 2012.

Na questão referente ao comparativo entre os crescimentos econômicos brasileiro e mundial, percebe-se que em 2010 o Brasil teve um crescimento de 7,5% enquanto outros países tiveram a taxa de -2,1%.

Gráfico 27: Crescimento nacional e mundial

54

PIB / ANO	ECONOMIA MUNDIAL		ECONOMIA BRASILEIRA	
	Taxa de crescimento	Taxa de crescimento acumulada na década	Taxa de crescimento	Taxa de crescimento acumulada na década
2001	1,8%	1,8%	1,3%	1,3%
2002	2,1%	3,9%	2,7%	4,0%
2003	2,6%	6,7%	1,1%	5,2%
2004	3,9%	10,8%	5,7%	11,2%
2005	3,4%	14,5%	3,2%	14,7%
2006	4,0%	19,1%	4,0%	19,3%
2007	3,7%	23,5%	6,1%	26,5%
2008	1,7%	25,6%	5,2%	33,1%
2009	-2,1%	23,0%	-0,6%	32,2%
2010	3,7%	27,6%	7,5%	42,1%

Fonte: Banco Mundial e IBGE

Fonte: FECOMERCIO, 2012.

Ao Jornal Globo, em entrevista no dia 17.07.2012, a ministra do Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome, Tereza Campello, afirmou que se tem ainda 16,27 milhões de pessoas em situação de pobreza.

A ministra de Desenvolvimento e Combate à Fome, Tereza Campello, anunciou nesta terça-feira (3) que o Brasil tem 16,27 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, o que representa 8,5% da população. A identificação de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza foi feita pelo

Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) a pedido do governo federal para orientar o programa “Brasil sem Miséria”, que será lançado, segundo Campello, nas próximas semanas pela presidente Dilma Rousseff. O objetivo do programa será garantir transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva para resgatar brasileiros da miséria (JORNAL O GLOBO, 2012).

Os piores índices estão localizados nas regiões Norte e Nordeste:

Segundo o IBGE, 46,7% das pessoas na linha de extrema pobreza residem em área rural, apesar de apenas 15,6% da população brasileira morarem no campo. O restante das pessoas em condição de miséria, 53,3% mora em áreas urbanas, onde reside a maioria da população - 84,4%. A região Nordeste concentra a maior parte dos extremamente pobres - 9,61 milhões de pessoas ou 59,1%. Destes, a maior parcela (56,4%) vive no campo, enquanto 43,6% estão em áreas urbanas. A região Sudeste tem 2,72 milhões de brasileiros em situação de miséria, seguido pelo Norte, com 2,65 milhões, pelo Sul (715,96 mil), e o Centro Oeste (557,44 mil). A ministra Tereza Campello afirmou que a pesquisa do IBGE vai ajudar a direcionar as ações do “Brasil sem Miséria”. Segundo ela, o governo será capaz de erradicar quase que por completo a extrema pobreza em quatro anos (JORNAL O GLOBO, 2012).

Apesar dos programas de transferência de renda tenham a função de reduzir a pobreza e a desigualdade no país, elas ainda existem e estão longe de serem sanadas, devendo-se melhorar muito para que se consiga atingir os níveis dos países desenvolvidos. Como o país ainda se está em desenvolvimento e se verificou que o PIB cresceu, é chegado o momento de investir mais na educação, saúde, etc.

Nossa sociedade carece de muitos incentivos os quais precisam ser proporcionados aos atores sociais para que se possa refazer a reconfiguração do Estado contemporâneo brasileiro. Importante se faz verificar que houve a diminuição da pobreza e da desigualdade, mas é de fundamental importância que, principalmente no Norte e no Nordeste, obtenham-se melhores resultados. São destinados vários incentivos a essas regiões, mas ainda se observa pobreza extrema:

O Maranhão é o Estado que tem proporcionalmente a maior concentração de pessoas em condições extremas de pobreza. Da população de 6,5 milhões de habitantes, 1,7 milhão está abaixo da linha de miséria (ganham até R\$ 70 por mês). Isso representa 25,7% dos habitantes – mais que o triplo da média do país, que é de 8,5%. Os dados foram divulgados nesta

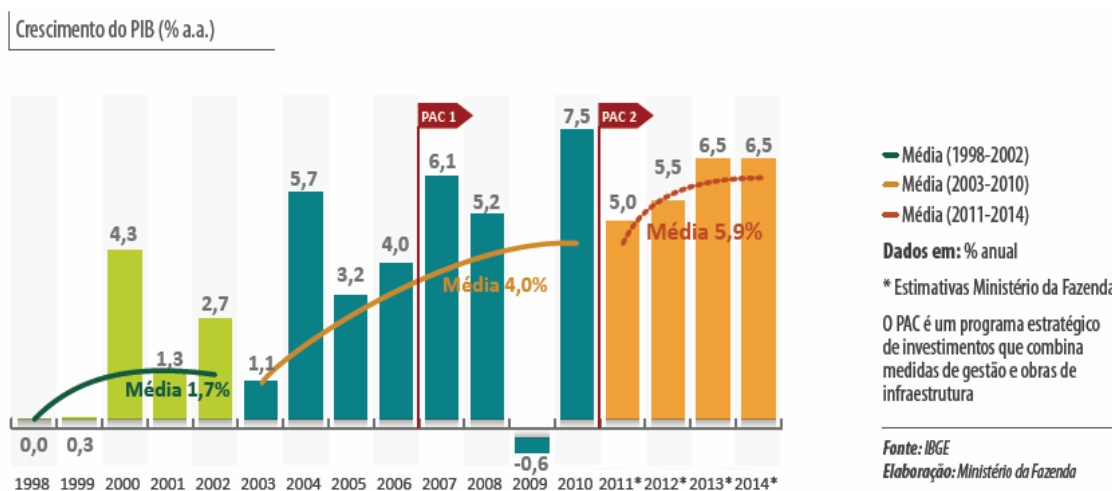
terça-feira pelo IBGE. Em segundo lugar, vem o Distrito Federal, com 1,8% de miseráveis. São Paulo está em terceiro, com 2,6%. O Rio de Janeiro tem um índice de 3,7% de pessoas vivendo com até R\$ 70 por mês (UOL, 2012).

Dessa maneira, algumas regiões ainda não conseguiram dirimir a pobreza extrema e seus atores passam por inúmeras dificuldades sociais, culturais e de saúde mesmo havendo uma progressiva redução da pobreza no país. Segundo dados retirados do Ministério da Fazenda, o Brasil foi uma das economias que mais cresceram ultrapassando grandes potências do passado.

O Brasil foi uma das economias do G20 que mais cresceram em 2010, caminhando para ultrapassar as potências do passado. De um crescimento médio anual de 1,7%, entre 1998 e 2002, a economia brasileira passou a crescer cerca de 4% ao ano de 2003 a 2010 e reuniu as condições para atingir crescimento médio superior a 5% entre 2011 e 2014. Fomentar o investimento é fundamental para manter o crescimento econômico sustentável com estabilidade de preços. Deixamos para trás um longo período de baixos níveis de investimentos – quando a formação bruta de capital fixo (FBKF) situava-se no patamar de 15% do PIB, para alcançar, em 2011, investimentos próximos aos 20% do PIB. Até 2014, 24% do PIB, suficientes para sustentar taxas anuais de crescimento acima de 5,5%, sem pressões inflacionárias (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2012).

Conforme a tabela abaixo se pode confirmar a questão acima disposta:

Gráfico 28: Repasse para a construção de UBS



Fonte: Relatório Economia Brasileira em Perspectiva, Ministério da Fazenda, 2012.

Tende-se ao crescimento econômico, mas simultaneamente é crucial a redução da pobreza extrema e da desigualdade social.

Pode-se perceber que houve mudanças significativas com os programas de transferência de renda no Brasil, pois além da manutenção da democracia que é crucial para o desenvolvimento econômico e social, enfrenta-se a pobreza, com gastos mínimos e resultados consideráveis. Outro fator importante é a dinamização da economia, pois o país pode desenvolver melhor a economia e proporcionar o poder de compra a cidadãos que antes não o possuíam.

Na seção seguinte, será analisado se as políticas públicas de transferência de renda são um direito do ator social, garantido pela Constituição Federal, ou é uma forma de assistencialismo proporcionado pelo Estado.

4.3 As políticas públicas de transferência de renda são formas de assistencialismo ou um direito no Estado contemporâneo?

As dificuldades financeiras, sociais e mesmo culturais fazem o indivíduo se tornar assistido pelo Estado? Essa situação assistencial⁷⁸ é humilhante ou é uma forma de não precisar procurar emprego? Paugam analisa a questão:

Salvo nos casos em que a ajuda assistencial é justificada por deficiência física ou mental, ou por invalidez, é sempre depois de uma fase mais ou menos longa de desmotivação e abatimento que os indivíduos que conheceram uma deslocalização social recorrem aos assistentes. Não encontrando outras alternativas, aceitam a ideia de depender e de manter relações constantes com os serviços assistenciais para obter uma garantia de renda e auxílios diversos. Enquanto considerarem a possibilidade de encontrar um emprego, adotarão uma atitude de distancia em relação aos agentes encarregados de ajudá-los. Após muitas tentativas que se revelam inúteis, e mesmo de ter seguido sem sucesso vários estágios de formação, essas pessoas constatarem que sua esperança de se inserir verdadeiramente no mundo do trabalho é diminuta. (PAUGAM, 2003, p.37-38)

⁷⁸ Segundo Paugam (2003) existem três tipos de assistência: a postergada (as pessoas são motivadas a buscarem um emprego), a instalada (não leva automaticamente a uma renúncia definitiva ao emprego, mas, mesmo assim, as pessoas são forçadas a constatar uma pequena motivação para procurar uma atividade profissional) e a reivindicada (surgimento de conflitos, sejam eles passageiros sejam duradouros, na relação com os assistentes sociais). Trata-se, portanto, de indivíduo geralmente mais velhos.

Dessa forma, os indivíduos que criam dependência dos programas de transferência de renda, deixando de lado seu emprego ou a busca dele acabam sendo assistidos pelo Estado por intermédio dos programas de transferência de renda. Assim, os direitos prescritos constitucionalmente existem, mas não na medida em que o indivíduo também se esforce para conquistar seu espaço na sociedade.

Quando o indivíduo aceita a condição de assistido, sua personalidade se transforma, deixa de buscar seu status dentro da sociedade e passa a aceitar o papel de assistido. Para Paugam (2003), os indivíduos que vivem a experiência da dependência procuram compensações para as suas frustrações, pois geram uma série de insatisfações, visto que a renda da assistência não é o suficiente para pagar as despesas familiares. Assim os casais assistidos estão frequentemente endividados.

Na visão de Rocha, os programas “transferências de renda com objetivo assistencial, realizadas pelo Governo Federal, não são uma novidade no Brasil”. (ROCHA, 2005, p.156). Na visão do Governo Federal, o SUAS vai contra essa visão de assistencialismo dos programas sociais.

A Constituição Federal de 1988 instituiu no Brasil um relevante marco no processo de construção de um sistema de proteção social, garantindo direitos humanos, fundamentais e sociais como responsabilidade pública e estatal. Destarte, o conjunto das necessidades individuais dos atores sociais brasileiros se inscreveu nos compromissos e responsabilidades dos entes públicos, inaugurando no país um novo paradigma, pelo qual o Estado deve garantir os direitos aos cidadãos.

A assistência social foi definida pela Constituição Federal de 1988 como uma política pública redistributiva de direitos e não contributiva. Passou a compor o Sistema de Seguridade Social, ao lado das políticas da saúde e da previdência social, constituindo-se em “Política de Proteção Social” que foi articulada a outras políticas sociais destinadas à promoção e à garantia da cidadania, configurando-se um sistema de proteção social.

Conforme a Secretaria Nacional de Assistência Social, o reconhecimento da assistência social como política pública é um dever do Estado e um direito do cidadão que dela precisar:

O reconhecimento da Assistência Social como política pública, dever do Estado e direito do cidadão que dela necessitar, rompeu, portanto, com paradigmas e concepções conservadoras de caráter benevolente e assistencialista. A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993) – ratificou e regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, assegurando a primazia da responsabilidade do Estado na gestão, financiamento e execução da política de Assistência Social. Sua organização, em todo país, tem respaldo legal na diretriz da descentralização político – administrativa, coroando, portanto, o pacto federativo ao estabelecer responsabilidades e atribuições entre os três entes federados e considerar o comando único das ações em cada esfera de governo (2011, p.12).

Portanto, a responsabilidade é do Estado, pois estão prescritos na lei os programas de transferência de renda, os quais deixam de ser uma forma de assistencialismo e passam a ser um direito garantido constitucionalmente. O SUAS, por exemplo, protege pessoas que estão em vulnerabilidade social. Conforme a Secretaria Nacional de Assistência Social:

Tanto o conceito de vulnerabilidade social quanto o de risco pessoal e social, por violação de direitos, devem ser compreendidos em um contexto sócio-histórico, econômico, político e cultural, composto por diversidades e desigualdades que têm marcado a sociedade brasileira. É nesse contexto multidimensional que diversos fatores interagem, provocando situações de risco pessoal e social, por violações de direitos, que incidem sobre a vida de indivíduos, famílias e comunidades. Assim, as vulnerabilidades sociais e riscos sociais e pessoais, por violação de direitos se expressam e têm significados variados, de acordo com as características de cada território. Estes conceitos – território, vulnerabilidades sociais, riscos sociais e pessoais, por violação de direitos - são fundamentais na definição dos usuários, das competências e ações no âmbito da prevenção e da atenção especializada no SUAS. (2011, p. 15).

Dessa maneira, essas ações são socioassistenciais e desenvolvidas com o intuito de garantir o desenvolvimento humano e os direitos que a lei prescreve aos atores sociais. As políticas de assistência social, portanto, procuram romper com as visões de responsabilizar unicamente a família. Segundo entrevista de Marcelo Neri ao site Brasil sem Miséria:

No início, alguns críticos acusaram o Bolsa Família de “assistencialismo”. Hoje se sabe que cada R\$ 1 investido, segundo o Ipea, aumenta o PIB em R\$ 1,44. Qual a sua opinião sobre isso? O Bolsa Família tem a grande vantagem de buscar os mais pobres dos pobres, e é um programa barato, porque são poucos recursos que você dá para quem precisa muito. Em

termos de crescimento de demanda, o Bolsa Família é preferível em relação a outros programas ou medidas, como o aumento do salário mínimo, porque tem efeitos sobre a população mais pobre, que tende a gastar mais esses recursos. Se a questão é injetar mais dinamismo na economia, o Bolsa Família tem melhor custo-benefício, já que cada real investido movimentava mais as economias da base (NERI, 2012).

Nesse liame, o objetivo da proteção social no âmbito da assistência social é que todos que dela necessitarem possam usufruir desse benefício, pois o Estado será o garantidor. A participação social é fundamental para que os direitos possam ser garantidos pelo Estado, sendo assim é dever do Estado e direito do cidadão, mas o cidadão também deve ter a visão comunitária da participação.

Dessa maneira, os objetivos das políticas de transferência de renda estão direcionados a responder pelas demandas sociais das classes menos favorecidas, que se apresentam em um maior grau de vulnerabilidade. Essas necessidades são interpretadas pelo Estado com influência da sociedade civil, seja por meio de pressões seja por intermédio de mobilizações sociais, para que o objetivo principal seja alcançado como a ampliação e a efetivação de direitos de cidadania e de geração de emprego e de renda no país.

As políticas de transferência de renda são uma estratégia governamental de redução da exclusão social, causada pela pobreza extrema e pelas privações inerentes a essa condição. Faz-se necessário ao governo, representante do Estado, portanto, conceder instrumentos que possibilitem a inserção das pessoas na sociedade de maneira efetiva e permanente. Na atualidade, um dos principais desafios é de se ter a capacidade de emancipar a pessoa, conferindo-lhe determinada autonomia para a convivência social, mas lhe dando a oportunidade de inserção digna, pois o processo de liberdade acaba sendo impulsionado pela emancipação.

Importante salientar que as políticas públicas de transferência de renda podem persistir por tempo indeterminado, sob pena de fadar-se ao assistencialismo. Devem, portanto, propiciarem meios de enfrentamento da pobreza, mas também formas para que o cidadão possa gerir seus rumos sem a dependência dessas políticas.

Na seção que segue será analisada a participação política e os movimentos sociais como forma de viabilizar a cidadania no Brasil.

4.4 Participação política e os movimentos sociais como viabilizadores da cidadania: uma possível solução

A sociedade passou por inúmeras transformações sociais no decorrer dos tempos. Mas como fica a capacidade de dar conta do cotidiano e dessas transformações ocorridas? Verificou-se que houve grandes transformações no mundo do trabalho, na questão referente ao movimento sindical e às novas formas de como organizar os movimentos sociais.

Os movimentos sociais são como uma rede interativa de indivíduos ou grupos que possuem um interesse comum e se agrupam em busca da conquista dessa demanda dentro da sociedade. Segundo Gorczewski e Martin:

Pode-se definir um movimento social como uma rede interativa de indivíduos, grupos e organizações que, dirigindo suas demandas à sociedade civil e às autoridades, intervêm com relativa continuidade no processo de mudanças sociais, mediante o uso prevaiente de formas não convencionais de participação; ou, dito de outra maneira: trata-se de um conjunto de redes de interação informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e organizações comprometidas com conflitos de natureza política ou cultural, sobre a base de uma específica identidade coletiva. (2011, p.132)

Em meados da década de 1980, muitos movimentos sociais⁷⁹ surgiram mudando sua forma de atuação e o sentido da participação em redes mais amplas de pressão e resistência. Esses movimentos organizaram-se em redes e se articulando, nos mais diversos campos, seja social, político, cultural seja em organizações populares. Essas agremiações atuam articulando pessoas e atuam na

⁷⁹ Com o desenvolvimento das sociedades industriais avançadas começaram a aparecer outros movimentos, como o feminista, o ecologista, o pacifista e o movimento de solidariedade com o terceiro mundo. O surgimento de movimentos sociais em sistemas políticos democráticos e em sociedades civis relativamente ricas e articuladas desmentia a visão da ação coletiva oferecida pelos enfoques clássicos. A evidência empírica mostrava a dificuldade de sustentar a teoria de que os participantes e simpatizantes da nova esquerda e do movimento estudantil fossem indivíduos desajustados, alienados, irracionais e vítimas da ambiguidade normativa que perderam a confiança em um sistema compartilhado por normas e mecanismos institucionais de resolução de conflitos. Os participantes dos episódios de ação coletiva, durante esses anos, eram indivíduos com alta capacidade cognitiva (derivado, sobretudo, de seu nível de educação superior a média); estavam perfeitamente integrados na sociedade civil graças a sua imersão em uma rica variedade de redes sociais (grupos de amigos, igrejas, universidades, organizações de movimentos sociais, partidos e grupos políticos da nova esquerda). Tampouco a ação coletiva levada a efeito por aqueles grupos podia ser interpretada como a resposta improvisada a uma crise econômica repentina, afinal o sistema capitalista naquele período vivia uma bonança geral (GORCZEWSKI; MARTIN, 2011, p.147).

coletividade para além dos interesses particulares em prol do todo. Mas frisa-se que é importante fazer a diferença dos tipos de movimentos sociais que surgem no contexto social.

Antes de aprofundarmos na questão, convém estabelecer a diferença entre movimentos reivindicatórios, movimentos políticos e movimentos de classe. Para Pasquino e Melucci, os primeiros tentam impor mudanças nas normas, nas formas e nos procedimentos de destinação dos recursos sociais; os segundos tentam incidir na modalidade de acesso aos canais de participação política, enquanto os terceiros tentam transformar o modo de produção e suas relações. (GORCZEWSKI; MARTIN, 2011, p.134)

Assim os velhos e os novos movimentos sociais surgem como forma de organização e de busca de direitos que lhes são negados. Dessa forma, os movimentos sociais são uma forma de construir uma identidade coletiva com base na “multidimensionalidade do indivíduo e das múltiplas redes de interação por que transita – a família, o trabalho, a comunidade, os amigos, o partido, o sindicato, a escola etc.” (Bastos, 2000, p.330).

Gorczevski e Martin (2011, p.150) afirmam que existe diferença entre os novos e os velhos movimentos sociais e até mesmo na sua forma de organização e de encaminhamento de lutas. Para os autores:

Para Scherer-Warren a diferença entre os velhos e os novos movimentos sociais está em sua forma de organização e no encaminhamento das lutas. Os primeiros incorporavam formas clientelistas e paternalistas de fazer política, eventualmente utilizavam-se da democracia representativa e não excluíam o recurso da violência. Os novos movimentos valorizam a participação ampliada das bases, a democracia direta sempre que possível e opõem-se, ao menos no plano ideológico, à centralização do poder e ao uso da violência. Quanto ao conteúdo dessas lutas, ambos apresentam demandas específicas e, por vezes, defendem transformações sociais mais gerais. O que há de inovador nos novos movimentos é a luta pela ampliação do espaço da cidadania, o que conduz, necessariamente, à modificação das relações sociais (2011, p. 150).

Para esses autores é indiscutível que os movimentos sociais vão se articular de forma diversificada e vão discutir estratégias de luta que irão desde o âmbito nacional até o internacional. Assim:

É indiscutível que os movimentos sociais fazem parte e se constituem em importantes atores no jogo político-democrático, sua incorporação na reivindicação de demandas tornou-se imprescindível para se alcançar objetivos concretos e determinados. Os partidos políticos foram o elemento central na hora de configurar o Estado de Direito, mas, hoje, devem dividir esse protagonismo com outras formas de conjunção de interesses políticos e sociais. Os movimentos sociais possuem ampla capacidade para generalizar demandas ou opiniões mediante diversos mecanismos de articulação e transmissão de ideias e propostas que surgem na modernidade. Efetivamente as sociedades atuais proporcionam uma farta tecnologia de comunicações, como a internet e outros meios eletrônicos que estão a serviço dos interesses desses novos movimentos sociais (GORCZEWSKI; MARTIN, 2011, p. 157-158).

Os protagonismos dos atores sociais que compõem os grupos sociais vão determinar a sua abrangência na sociedade. A partir de suas concepções ideológicas e partidárias, vão atuar em rede como força de pressão ao que já está institucionalizado, tentar modificar os padrões dominantes e, até mesmo, buscar reverter as leis injustas ou mesmo dialogar com os detentores do poder. Dessa forma, os movimentos sociais, em um país democrático, podem contribuir para minimizar as fragmentações sociais e repensar os problemas vigentes.⁸⁰

Dessa forma, os movimentos sociais possibilitam que os atores sociais possam pensar e agir em rede, dando tempo e espaço para produzirem novas mudanças subjetivas na realidade das relações vividas.⁸¹No Brasil tem-se a construção do movimento feminista que, segundo Gorcevski e Martin, foi dividido em dois momentos:

No Brasil, o movimento feminista pode ser dividido em dois momentos. O primeiro vai do final do séc. XIX ao ano de 1932, quando as mulheres, com

⁸⁰ Enfim, em uma democracia, os movimentos sociais podem em muito contribuir para minimizar a fragmentação da sociedade civil, assim como impulsionar a democracia participativa. Isso acaba redundando em benefício da própria democracia, que será reforçada por uma maior proximidade com as esferas onde se adotam as decisões que afetam a todos os cidadãos. Trata-se de reforçar o paradigma da democracia participativa, de combinar adequadamente as instâncias de decisões locais com as globais (GORCZEWSKI; MARTIN, 2011, p.159)

⁸¹ A violência de gênero é um fenômeno universal, relacionado com as desigualdades existentes na distribuição do poder, derivadas de uma participação e presença desequilibrada entre homens e mulheres nos diferentes setores da vida social. Por isso as ações são dirigidas a toda a sociedade, já que a violência contra as mulheres pode afetar a mulheres de todas as idades, independentemente de sua educação, seus vencimentos ou sua posição social. Assim que, além do apoio psicológico, social e econômico, foram criados tribunais especializados em violência de gênero, o que permitiu que as mulheres nessas situações recebam uma adequada e rápida tramitação processual, assim como uma maior proteção mediante as ordens de afastamento e outras medidas (GORCZEWSKI; MARTIN, 2011, p.201).

quase um século de atraso em relação aos homens, adquirem direitos políticos. É denominado de “bem comportado”, uma vez que não questionava a opressão da mulher; buscava unicamente sua inclusão na cidadania, não havendo o desejo de alterar-se as relações de gênero. O segundo, inicia a partir de 1968 e compreende os dias atuais. Reúne militantes de várias correntes e pensamentos políticos – anarquistas, intelectuais, líderes operárias – e, além da participação política, defendem o direito à educação, discutem a dominação masculina e abordam temas delicados, como a questão da sexualidade, do divórcio e, mais recentemente, do aborto. Por estas razões é denominado de ‘mal comportado’. É a partir dos anos 80 que as mulheres retomam com vitalidade sua participação na sociedade. Organizam-se grupos para reflexão, publicação de periódicos, discussões sobre sexualidade, direitos, saúde, violência de gênero, etc. Uma das frentes de luta foram as denúncias sobre a desvalorização da mulher e em especial a violência de gênero. Em todo o país organizaram-se comitês para denúncias de violências e apoio às mulheres vítimas. Em vários Estados conseguiu-se a criação de Casas da Mulher, SOS-Violência, etc. (2011, p.202-204)

Essa bandeira levantou inúmeras diversidades e posições políticas em uma determinada época brasileira. Além desse movimento, houve os Sem Terras, os movimentos sindicais, os movimentos anti homofobia, os movimentos anti racismo, entre outros que marcaram o cenário brasileiro ao longo dos tempos até a atualidade. Dessa forma, verifica-se que processos individualizados podem gerar perspectivas coletivas além de troca de experiências que vão levar à concretização institucional da cidadania e da participação política no país.

Objeto de construção e reconstrução, os movimentos sociais estão imbricados com os elementos de relevância para a constituição da democracia representativa, visto que representam a pluralidade dos atores sociais, garantindo a participação política e, conseqüentemente, a cidadania.

Acerca da participação política, a princípio, entende-se que os representantes do povo devem obrigações, abandonando a índole puramente autoritária de governantes. Essa situação remete, ao mesmo tempo, que a participação política insere-se conforme o contexto histórico, ou seja, sofre mudanças com o passar do tempo. (MIRANDA, 1996).

O conceito de participação é impregnado de vários conteúdos ideológicos e legitima a dominação mediante estratégias de manipulação. (TEIXEIRA, 2002). Na ótica de Miranda:

A participação política pode ser definida tanto de forma teórica quanto histórica, mas o que salienta de extrema importância é que os

representantes do povo devem obrigações e os mesmos devem abolir a forma autoritária de governar, afirmando que é importante “estabelecer uma relação permanente entre uns e outros, de tal sorte que os governantes hajam como representantes do povo e prestem contas ao povo pelos seus atos”. (MIRANDA, 1996, p. 56).

Pedro Demo destaca que a participação é um processo: “dizemos participação é conquista para significar que é um processo”. (2001, p.19). Dessa forma, o processo evolutivo do indivíduo e do Estado faz a participação ser vista de diversas maneiras no contexto global, ou seja, a participação política se dá no espaço e no tempo com um caráter mutante, dessa forma, está inserida no processo de evolução tanto estatal quanto humano.

Portanto, a inserção popular no processo de participação política deu-se de forma gradual, assegurando instrumentos como, por exemplo, o direito de petição ou a ação popular, que até hoje estão inserido no texto constitucional. Muitos recordam da participação política apenas como direito ao sufrágio (que é um direito público subjetivo de natureza política, que tem o cidadão de eleger, ser eleito e de participar da organização e da atividade do poder estatal). Dessa forma, por meio do sufrágio, o conjunto de cidadãos de determinado Estado escolherá as pessoas (representantes) que irão exercer as funções estatais, mediante o sistema representativo existente em um regime democrático.

Miranda afirma que a participação política possui um caráter ambivalente, tendo, ao mesmo tempo, um sentido objetivo e outro subjetivo. Para o autor:

A participação política assume um caráter ambivalente. Tem ao mesmo tempo sentido objetivo e projeções subjetivas. Na sua finalidade – a realização do bem comum ou dos fins do Estado – e na sua atribuição a cada indivíduo ou instituição como parcela do povo adquire um sentido objetivo e funcional. Mas, na sua incidência, é essencialmente subjetiva: é a participação feita pela faculdade jurídica de agir frente aos governantes (MIRANDA, 1996, p. 62).

A partir do exposto, observa-se que a participação acaba supondo relações de poder, não somente do Estado, mas também dos próprios atores que se envolvem, exigindo procedimentos e comportamentos mais racionais. Segundo Miranda,

o sufrágio universal envolve a abertura da vida política de estratos sociais com posições e interesses divergentes e a criação dos partidos políticos acentua as divisões ideológicas; deste modo, as eleições passam a ser tratadas à volta de grandes correntes de opinião institucionalizadas nos partidos e o voto dos eleitores passa a traduzir a adesão aos seus programas e aos seus candidatos (MIRANDA, 1996, p. 73).

Assim com a consolidação do princípio democrático e do sufrágio universal, surge o modelo de democracia representativa. O respaldo das conquistas no tocante a esses direitos acompanha todo o processo em que foram assegurados os direitos fundamentais (isso aconteceu doravante a Revolução Francesa), sendo base ao modelo representativo de democracia. No entanto, cabe frisar que essa questão se consolidou sob as bases do princípio democrático e do sufrágio universal, fazendo esse novo modelo ser intitulado de democracia representativa, que no Brasil vige até a atualidade.

Importante frisar que existe a necessidade de entender o papel da representação política que é diferenciado, pois torna o povo “presente no exercício do poder por intermédio de quem ele escolha ou de quem tenha sua confiança. A representação política é o modo de o povo, titular do poder, agir ou reagir relativamente aos governantes” (MIRANDA, 1996, p. 77). Segundo o autor:

A democracia exige exercício do poder pelo povo, pelos cidadãos com direitos políticos, em conjunto com os governantes; e esse exercício deve ser actual, e não potencial, deve traduzir a capacidade dos cidadãos de formarem uma vontade política autônoma perante os governantes. Democracia significa que a vontade do povo, quando manifestada nas formas constitucionais, deve ser o critério de acção dos governantes (MIRANDA, 1996, p. 143-144).⁸²

O Estado Democrático de Direito é o regime jurídico que autolimita o poder do governo ao cumprimento das leis que a todos se subordinam, inclusive a si próprio. A tarefa do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social. O Estado Democrático de Direito, que significa a exigência de reger-se por normas

⁸² Continua afirmando que “a forma política em que o poder é atribuído ao povo e em que é exercido de harmonia com a vontade expressa pelo conjunto dos cidadãos titulares de direitos políticos” (MIRANDA, p. 143).

democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais. Adotou-se, igualmente, que todo o poder vai emanar do povo, que vai exercê-lo por meio de representantes eleitos, caracterizando assim a democracia representativa.

A democracia somada à representação torna a eleição a expressão da vontade do povo, sem que isso categorize a soberania absoluta desse povo. Assim, o princípio do sufrágio é de grande relevância sobre a representação política, já que esse direito público é a melhor demonstração de uma vontade unitária, ou seja, o sufrágio se configura a maneira mais eficaz de ação da população sobre os governantes.

No que tange ao conteúdo conceitual da representação política, não se reduz somente ao sufrágio, mas também se necessita do princípio da maioria. Importante ressaltar que o sufrágio possui o princípio da maioria que é um critério de decisão da escolha dos governantes, mas questiona-se por que ser a maioria? Não se possui uma resposta pacífica para tal questionamento, pois uma corrente afirma se tratar de simples ficção ou convenção jurídica, e, outra sustenta a ideia de igualdade.

De acordo com a ideia de igualdade (que remonta a Rousseau e, de certo modo, a Aristóteles), é porque todos os cidadãos têm os mesmos direitos e o mesmo grau de participação na vida pública que deve prevalecer à maioria; a vontade política do maior número entre iguais converte-se em vontade geral; e esta fica sendo juridicamente imputada ao Estado (MIRANDA, 1996, p. 159).

Tem-se que lembrar que “a maioria é critério de verdade”. (MIRANDA, 1996, p. 161). Segundo Gorczewski e Martin, as modalidades e os graus de participação são incontáveis. Os autores mostram que:

Já as modalidades e os graus de participação são incontáveis. Para Lapierre a mais restrita é o voto, que produz motivações mais complexas e sob diversas influências. A mais completa é a carreira política profissional. Entre esses dois extremos está a adesão a um partido e, num grau mais elevado, a militância a serviço desse partido, mas também a atividade em grupos de pressão (lobbies) que impõem sua força (inclusive econômica) para obter decisões conforme o interesse particular de grupos, categorias, comunidades ou corporações. Em resumo: O âmbito político é aquele de todas as iniciativas que buscam o futuro bem-estar de um povo e sua gestão deve ser incumbência de toda sociedade organizada, daqueles que possuem autoridade e daqueles que não a possuem, pois, como diz

Fernández-Largo, “todos devem ser elementos ativos na promoção do bem comum”. Assevera que no próprio conceito de pessoa humana está incluída a condição de ser membro ativo da sociedade, que deve, em qualquer circunstância, ser personalizada e personalizadora (2011, p. 116).

Por fim, a democracia participativa traz um enfoque crítico, o que resultou em reflexões e, por vezes, em novas inserções no processo de participação política. Mas não pode se esquecer dos direitos e das garantias conquistados, os quais devem ser garantidos e implementados pela democracia fazendo as sociedades melhorarem e se fortalecerem.

Desse modo, entender a participação social como um processo significa que existe interação contínua entre as partes (atores sociais, Estado e outras instituições) formando relações complexas e, por vezes, contraditórias. Logo, a participação social tende ser cidadã, pois, cria articulações entre mecanismos de representação, baseados no princípio da maioria, sendo que os participantes não podem ter tendências ao particularismo de interesses e nem à manipulação social. Portanto a participação não deve ser entendida como uma concessão, pois não é um fenômeno secundário da política nacional, mas é sim, um eixo fundamental com caráter de conquista.

O Estado é alvo de reivindicações que muitas vezes são cruciais para a manutenção da democracia representativa liberal⁸³, que é uma preocupação social, pois é a partir dela que existe a manutenção do controle social vigente. A consolidação da democracia instaura a segurança social e mantém uma igualdade política. Essa luta para que haja a emancipação humana dá-se pelos movimentos sociais que, além de garantirem a participação política, garantem a cidadania.

Para Hefd, os modelos de democracia “devem ser repensados tomando em conta a superposição dos processos e estruturas locais, nacionais, regionais e globais”. (HEFD, 1997, p.43). Assim, em uma “época caracterizada por diversidades

⁸³ No que se refere à democracia representativa liberal “a preocupação é como a teoria liberal moderna pretende fazer esforços sistemáticos para justificar o poder do soberano do Estado e os limites de sua competência. A história trouxe argumentos para equilibrar o ser e o dever ser, o poder e a lei, a obrigação e o direito. Por um lado, os Estados devem deter o monopólio do poder coercitivo para garantir um cimento seguro sobre o qual se pode prosseguir com a vida militar, religiosa, o comércio e os negócios. Mas por outro lado, depois de garantir ao Estado sua capacidade coercitiva e regulatória, os teóricos políticos liberais advertiram que havia sido criada uma força que poderia privar os cidadãos de suas liberdades políticas e sociais” (HEFD, 1997, p. 29-30).

de fatores determinantes de distribuição de poder e multiplicidade de centros de poder e sistemas de autoridade dentro e através de fronteiras é preciso renovar as bases políticas e a teoria democrática”. (HEFD, 1997, p.44). Logo “a cidadania e a democracia estão guiadas pela antecipação da ordem política que modela as eleições de grupos e indivíduos”. (HEFD, 1997, p.95).

Destarte, para que haja a configuração da cidadania é preciso primeiro a participação política, que é o instrumento essencial. Para Gorczewski e Martin:

A partir desses pressupostos tentamos aclarar dois eixos essenciais na configuração da nova cidadania. Primeiro a participação política como instrumento essencial: analisamos a legitimidade do poder político e a participação política como direito fundamental. O século XXI não nos conduziu – como profetizava a ficção - a uma comunidade social com cidades futuristas. Mas mesmo sem chegar a uma cidade cheia de scanners e chips com nossos dados biológicos, as novas tecnologias têm ajudado a tornar realidade o voto eletrônico, os foros de debates políticos; enfim, a criar um novo e amplo espaço de participação política. A prova definitiva da influência dos meios de comunicação modernos, como a internet, são as revoluções ocorridas nos países árabes, onde o principal meio de comunicação foi a Rede. (2011, p.208, 209).

Outra forma de configurar a cidadania é a partir do papel desenvolvido pelos movimentos sociais e da sociedade civil. Dessa forma, os movimentos sociais efetivam a democracia na medida em que seus cidadãos possam desempenhar papéis significativos de gestão de assuntos políticos. Para Gorczewski e Martin:

Um segundo ponto que deve configurar a nova cidadania é o renovado papel da sociedade civil e dos movimentos sociais. A partir das percepções clássicas dos movimentos sociais, como os irracionistas e a psicologia das massas, analisamos o surgimento e as características dos novos movimentos sociais e concluímos com algumas reflexões sobre o papel desses movimentos no sistema político democrático. Uma sociedade é democrática na medida em que seus cidadãos desempenham um papel significativo na gestão dos assuntos públicos. Se suas ações são controladas ou suas opções estreitamente reduzidas não haverá desempenho da cidadania. O êxito dos movimentos sociais não é mais que o reflexo da renovada – e imprescindível – energia que corre nas veias da sociedade civil e em sua infinita luta por dignidade, liberdade e participação (Gorczewski; Martin, 2011, p.209).

Conclui-se que a sociedade precisa de dois tipos de cidadãos (o vigilante e o ativo) que garantam a participação política por meio de reivindicações, sendo elas os

movimentos sociais que são a expressão da coletividade. Dessa forma, precisa-se de cidadãos vigilantes que não creem em políticos sendo esses cidadãos ativos que aderem a um partido e não só votam. Mas também, são necessários cidadãos ativos, ou seja, aqueles não só tem vontade de participar, mas aqueles que participam das eleições (LAPIERRI, 2003).

O papel ativo do cidadão é fundamental para destacar a democracia participativa e garantir a cidadania. Assim, o cidadão deve aprender a tolerar a diversidade, a desenvolver a virtude cívica e a desenvolver a fraternidade e a solidariedade. O sistema político se torna mais eficiente a partir do momento em que o cidadão começa a participar nas decisões. E, essa participação pode ser consensual ou não, mas é a forma de efetivar as demandas sociais. O desafio é buscar mecanismos que possibilitem o atendimento imediato das demandas. A informação é crucial para o conhecimento e ao atendimento dessas demandas, visto que trata efetivar a participação política.

A educação política é fundamental, pois somente se adquire a cidadania quando se é educado para tal, como dito acima é fundamental o conhecimento. Importante salientar que a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, seja um controle tanto social quanto político que possibilite ao cidadão definir quais os critérios e parâmetros que vão orientar a ação pública, além de a participação ser uma forma de efetivar a cidadania.

REFLEXÕES CONCLUSIVAS

No presente trabalho, pode-se concluir com o que foi exposto e analisado que as políticas públicas de transferência de renda conseguiram incluir aquele cidadão que vive à margem da pobreza extrema, visto que muitos saíram desse contingente e atingiram um patamar de inclusão. Mas não se pode esquecer o lado dialético dessas PPS, visto que em patamar incluem o cidadão que está na margem do isolamento e da pobreza, em contrapartida, esses programas são feitos dentro de uma lógica voltada ao atendimento dos interesses governamentais. Assim, as PPS de fato interferiram positivamente na erradicação da miséria e da pobreza no Brasil, mas também são uma forma de consolidação governamental.

Entende-se que são necessárias transformações na esfera pública da sociedade civil que viabilizem mudanças urgentes para que se atinja a efetivação da cidadania e se possam incluir muitos atores sociais deixados de lado, por falta de políticas públicas, principalmente, de inclusão social. As alterações na matriz de produção, de economia e de política são necessárias para que exista a possibilidade de inclusão social dos atores sociais que compõem a sociedade civil e, a partir disso, ter-se-á a perspectiva de execução da cidadania em sua plenitude. As garantias previstas na Constituição do Brasil, como cidadania, inclusão social, educação entre outras, devem ser efetivadas a partir de políticas públicas que permitam a verdadeira liberdade social, não esquecendo que se vive em uma sociedade capitalista voltada ao mercado.

Isso se dá pelo binômio capitalismo/direito e direito/capitalismo, onde as leis são efetivadas em um modelo de capital e, muitas vezes existe um problema dialético nas políticas públicas, visto que suprem o problema da pobreza extrema, mas também são feitas em prol do interesse político do governante em ascensão no contexto social.

A sociedade civil pode ser vista como um todo em movimento, que se insere, ao mesmo tempo, dentro da multiplicidade e da problematicidade, e com tendências predominantemente de singularidades inquietantes e enigmáticas que se desenvolvem no tempo e no espaço social. Assim, é importante alocar movimentos que realmente auxiliem na implementação de políticas públicas, estabelecendo-as

como verdadeiras possibilidades de inclusão social, não como hoje se apresentam, como forma de “trampolim” político e de promoção pessoal.

São vários os desafios, conjunturas, situações e mesmo rupturas que foram vivenciadas no decorrer da história da colonização brasileira (exploração?) que assinalam momentos de continuidade e de descontinuidade, de condições e de possibilidades da sociedade civil que está sempre em movimento. Os atores sociais podem, diante desse cenário, buscarem seus efetivos direitos de implementação de políticas públicas que os incluam no contexto social e que permitam a efetividade da cidadania. Para que haja a adoção de políticas públicas como forma de inclusão social, torna-se necessária a análise de como são executadas dentro do espaço local, além de verificar como os atores sociais se adaptam a elas dentro desse contexto vigente.

Hermany (2009b) mostra que são os governos locais os responsáveis pelo fortalecimento de qualidade de vida das populações além do atendimento de demandas sociais e econômicas. Portanto, ao se possuir diferenças socialmente partilhadas, mesmo nas sociedades simples, é importante que se estabeleçam elementos organizacionais em volta de objetivos que permitam aos atores sociais a possibilidade de determinadas garantias, como a cidadania e a inclusão social.

É importante, portanto, analisarem-se os projetos que os estadistas efetuam. Esses governantes foram eleitos pelo povo e para ele devem criar as leis, fazendo todos os ideais maiores, de progresso e de justiça social, serem seguidos e mantidos em benefício da sociedade e não em prol do interesse particular de alguns.

Inicialmente, ao fazer o presente estudo, verificou-se que os programas de transferência de renda podem minimizar a pobreza extrema no Brasil, mas não eliminá-la. Pelos dados obtidos da análise dos relatórios dos órgãos responsáveis, houve uma diminuição da desigualdade social e da pobreza extrema, mas estão longe de serem extintas, principalmente em determinadas regiões brasileiras, como o Norte e o Nordeste.

As políticas públicas, principalmente os programas de transferências de renda, mostram-se como uma forma de reconfigurar o Estado contemporâneo brasileiro e de incluir cidadãos que se encontram em pobreza extrema. Essa inclusão, no entanto, não garante o fim da desigualdade social e nem mesmo da pobreza principalmente os que se enquadram nas Classes D e E.

No que se refere às classes D e E, houve uma diminuição da pobreza, o que se torna algo fundamental importância no país visto que propicia um momento de (re)inserção social e de busca da cidadania. Os programas de transferência direta de renda à população que se encontra em pobreza extrema são importantes porque sem eles dificilmente haveria a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades a níveis toleráveis. Embora esses programas não constituam uma solução única e permanente para os problemas sociais que assolam o país, não existe dúvida, a partir dos dados expostos, que esses projetos devem fazer parte da política nacional, pois conseguiram reduzir a pobreza extrema no país e, conseqüentemente, podem promover uma sociedade mais justa onde haja a inclusão social do cidadão brasileiro.

Dessa forma, iniciativas – como o Plano Brasil sem Miséria – permitem que sejam discutidas questões importantes como a pobreza estrutural no país, principalmente a pobreza extrema que assola parte de nossa população. A evolução de políticas públicas de transferência de renda, na iniciativa (no papel) cumpre o objetivo proposto de desenvolvimento social no país, mas na prática se possui um longo caminho a ser trilhado.

Esse plano possui três eixos de atuação distintos na sociedade brasileira, um de inclusão social (seja na área urbana e rural), um de prestação de serviços públicos (quando serviços públicos básicos, como água, luz, etc., chegam até a população carente) e um eixo de garantia de renda (objeto do trabalho de tese) que, por meio do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada – BPC, haja a inclusão daquele cidadão à margem do isolamento social.

O SUAS é um ótimo exemplo de participação da comunidade por meio de uma gestão participativa. Na atualidade, os municípios e os cidadãos participando de forma engajada podem fazer com que se atinjam as ideais de democracia. Pode-se, a partir da gestão participativa, ter-se o engajamento do princípio da subsidiariedade, onde existe a atuação local (do cidadão e do município) e o Estado só intervirá se ambos não conseguirem resolver suas contendas.

No que se refere ao Programa Bolsa Família, existem críticas por parte de alguns segmentos da sociedade os quais alegam que as famílias se tornam dependentes, abandonam o mercado de trabalho e que esse Programa é uma forma de assistencialismo por parte do governo federal. Em contrapartida, outros afirmam que serviu para minimizar a fome, que é um programa racionalizador (pois o valor

vai direto na conta da família beneficiada), que são políticas estruturais no campo da economia, proporcionando um micro consumo indutor de desenvolvimento em regiões. Ademais, é um programa que condiciona o recebimento da renda a programas de vacinação, educação, programas setoriais e outras exigências solicitadas aos beneficiários.

O lado positivo desse Programa é indiscutível, pois os impactos sociais sobre a pobreza extrema e a desigualdade social são visíveis. No que tange aos aspectos e impactos negativos, não ficam bem claros, pois não há indicação de que as transferências de renda afetem de modo substantivo a participação no mercado de trabalho, ao contrário, essa participação, em alguns casos, é maior entre os beneficiários. O fato da transferência de renda afetar as contribuições previdenciárias não gera impacto expressivo na previdência social. Na questão referente ao ônus orçamentário dos programas de transferência de renda, não é grande e, por esse fator ainda são viáveis ao governo federal.

Outro programa que complementa o Bolsa Família é o Brasil Carinhoso, atuando como forma de auxiliar as crianças que vivem na pobreza estrutural, sendo que 2,7 milhões de crianças saíram da pobreza extrema, o que se pode considerar um contingente muito grande.

O que se pode discutir é se existe a necessidade desses programas de transferência de renda no país, se não haveria possibilidade de uma volta a um comunitarismo, aumentando o grau de solidariedade desejável para todos. Mas muito ainda precisa ser feito como:

a) O valor monetário repassado aos Estados e municípios deve ser de acordo com suas particularidades, e não um valor igual a todos, pois determinadas regiões têm maior índice de pobreza que outros.

Percebe-se que o Brasil, possui grande espaço territorial habitável, com uma população que tem suas características próprias, por isso o valor deve ser conforme essa demanda. A atuação governamental deve se pautar nessa ótica, sendo que isso não fere a Constituição Federal, causando desigualdade entre Estados e sim permite que existam regiões em desenvolvimento que precisam ser mais beneficiadas que outras.

b) Investimento em outros programas complementares de capacitação profissional e outros projetos de ação local para garantir as possibilidades de autonomia das famílias.

O Plano Brasil sem Miséria atua no eixo de capacitação, a partir do PRONATEC, que oferece diversos cursos por intermédio do Senac e do Senai, por exemplo. Mas a população, por desinformação, não os procura, sendo que sempre há vagas não preenchidas nesses cursos. Assim a solução poderia ser no sentido de conscientizar as pessoas da existência de uma viabilidade de profissionalização, além do que, não deixaria o cidadão, beneficiário de uma política de transferência de renda, preso a ela.

c) Fortalecimento de redes locais e comunitárias para que possam entender e atender as demandas advindas desses programas de transferências de rendas propostos.

As redes locais podem ser outra possível solução para o enfrentamento da pobreza no Brasil. O SUAS é um dos melhores exemplos do governo federal. Essa atuação local permite uma gestão compartilhada entre o cidadão, que atingirá uma cidadania ativo e o município fortalecendo suas bases e resolvendo seus conflitos e problemas.

d) Diminuição da corrupção e estruturação junto ao fortalecimento das instâncias de controle social.

A corrupção, na atualidade, atinge patamares inigualáveis, há a necessidade de buscar uma maneira de evitar o problema que se instaura na sociedade brasileira atual. A participação ativa do cidadão e o fortalecimento dos movimentos sociais podem ser articulares da lógica estrutural da sociedade.

e) Efetivo acompanhamento e avaliação sistemáticos dos programas de transferência de renda que permitirão no futuro ser dimensionado o alcance da efetividade desses programas enquanto se pensam estratégias mediadoras de uma política de enfrentamento da pobreza extrema.

Importante o acompanhamento desses programas de transferência de renda para se verificar se estão cumprindo o seu papel na sociedade e, se não se tornaram uma forma de assistencialismo. Na atualidade, são um direito garantido na Constituição Federal, mas devem ser por tempo determinado e devem ser fiscalizados sob pena de padecer de uma desqualificação do pobre e levar a uma meritocracia.

f) A população deve participar politicamente como cidadão ativo além de buscar uma cidadania plena e efetiva.

Quando há a participação popular, atingem-se os objetivos de cidadania. Assim a participação é crucial para que se possam mudar os rumos do país.

g) Há necessidade de se manter a democracia representativa onde o governo se preocupe mais com seu povo, buscando uma visão comunitária voltada para a solidariedade e fraternidades sociais.

A democracia representativa acaba trazendo o crescimento econômico, mas também social, devendo ser voltada para uma visão comunitária de atuação no espaço local.

h) Necessidade de engajamento de todos os setores sociais inclusive da classe empresarial.

Deve haver a participação de todas as classes sociais, inclusive do setor empresarial, propiciando o crescimento e viabilizando a possibilidade de se atingir uma cidadania plena.

Hoje o maior desafio é dimensionar se essas políticas de transferência de renda não se traduzem em meritocracia, onde alguns são beneficiados e outros não por não possuírem mérito para tal. Mas verificou-se que as PPs são importantes, pois houve um enfrentamento da pobreza, quando milhões de pessoas foram beneficiadas, além da manutenção da democracia. Outro fator importante é que acabou havendo uma dinamização da economia no país.

Assim, essas PPs são baratas para os cofres governamentais e cumprem com o objetivo de erradicar a pobreza, mas não se pode esquecer da dialética que permeia a questão. Ao mesmo tempo em que elas cumprem seus objetivos, servem para atingir os objetivos traçados pelos governantes, pois toda a PPs são feitas por representantes do povo que buscam seus interesses; elas são feitas para o povo, mas sempre com um objetivo enrustido.

Por fim, parece que o governo federal conseguiu encontrar uma forma de lidar com o problema da pobreza extrema que assola a sociedade atual. Assim, questiona-se: as PPs podem ser consideradas um pacto social entre o ator e o Estado?

Ao se analisar sob a ótica jurídica e social, esses programas são um pacto sim, onde o governo federal dita as regras e o ator cumpre-as para pode sair do da pobreza. Esse pacto social nada mais é do que um contrato estabelecido, onde forças políticas atuam em prol de si mesmas e do povo, pois a lógica capitalista está presente nesse diálogo e o binômio direito/capitalismo, acima exposto, faz com que

haja um benefício ao ator, mas esse benefício também se estende a lógica governamental.

Conclui-se que as PPs reduziram a pobreza, mas não a extinguiram por completo, pois ainda existem atores inseridos nesse quadro estrutural. Também serviram para manter a democracia presentes na atual sociedade.

O modelo redistributivo de PPs pode-se considerar importante, mas tem-se que cuidar para que não sejam uma forma de assistencialismo e sim a implementação de direitos básicos garantidos pela legislação.

As PPs se efetivaram a nível de Estado, constituindo-se de uma atuação governamental estratégica para a solução de conflito das demandas estruturais da pobreza. Pode-se dizer que o governo Dilma vem tendo um importante papel na redução dos problemas advindos da pobreza, lembrando que a presidenta segue uma linha diferenciada do governo Lula que tinha uma atuação populista.

Comprovaram-se, a partir dos dados retirados de indicadores sociais e sites oficiais do governo, as afirmações acima expostas, visto que houve redução considerável da pobreza no país, além de uma inclusão desse ator no campo econômico, tendo a viabilidade de poder consumir.

A educação política, a conscientização política, a atuação em espaços locais, a participação ativa, entre outros fatores podem ser concretizadores de uma democracia e da cidadania no país, onde os atores possam continuar e serem inseridos nos quadros sociais, a pobreza e a miséria serem eliminadas por completo.

Destarte, o maior desafio na atualidade é garantir a universalidade da cidadania buscando mecanismos garantidores, que se dão por intermédio da participação social que explicita diferenças, identidades e aspirações de diferentes redes/grupos sociais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social, pobreza e desigualdade: a prática da teoria. In: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. A. (Org.). *Política social e combate à pobreza*. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio (Org.). *Política social e combate à pobreza*. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, jun. 2005, p.41-67.

ALMEIDA, Paulo Roberto de *Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias*. Instituto Millenium. 13 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

ARZABE-MASSA, Patrícia Helena. Dimensões jurídicas das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-73.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 41 ed. São Paulo: Globo, 2001.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASTOS, Maxwell Monteiro. Espaço de formação do profissional de educação: saberes e movimentos em rede. In: GARCIA, Regina Leite. *Aprendendo com os movimentos sociais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

_____. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1995.

BECKER, H. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais*. Tradução de Marco Estevão. 3. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

_____. *Outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BELL, Daniel. *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza, 1992.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

_____. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra Política, 1986.

_____. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. v. 1. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

BONI, Valdete; QUARESMA, Silvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. *Em Tese-Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan./jul.2005. Disponível em: <<http://www.emtese.ufsc.br>>. Acesso em: 10 nov.2007.

BONTEI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Unijuí, 2006.

BOMENY, Helena. *Do frango ao avião ou o que é possível dizer sobre a nova classe média brasileira?* Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8475/HelenaBomeny2011_SobreANovaClasseMedia.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 set. 2012.

BRASIL. Caderno SUAS V. *Financiamento da assistência social no Brasil*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://movimentominas.com.br/system/documents/63/original/5%20-20Nota%20t%C3%A9cnica%20MDS%20Perfil%20extrema%20pobreza.pdf>>. Acesso em 13 dez. 2011.

_____. *Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003*. Disponível em: <www.fomezeo.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 13 dez. 2011.

_____. Brasil. Capacita Suas. v. 2 (2008). Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília: MDS, 2008, 120 p.

_____. *Revista Brasil sem Miséria*. Disponível em: <<http://www.brasilsemiseria.gov.br>>. Acesso em: 07 set. 2012.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Economia – FGV. Disponível em: <<http://www.ibre.fgv.br>>. Acesso em 02 out. 2011.

BRASIL. Planalto. *Políticas públicas para uma nova classe média*. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/ao-vivo-seminario-politicas-publicas-para-uma-nova-classe-media/>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 12 dez. 2011. _____ . Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1>. Acesso em: 13 dez. 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 07 set. 2012.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS*. Brasília: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 01-49.

CARNOY, Martin. *Estado e a teoria política*. São Paulo: Papyrus, 1994.

CANCLINI, Nestor García. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

CASTEL, Robert. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Tradução de Lúcia M. E. Orth. Petrópolis: Vozes, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTEL, Robert; Wanderley, Luiz Eduardo; Waldemarin Wanderley, Mariangela Belfiore (Org.). *Desigualdade e a questão social*. Lucia Bógus, 1996.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. n. 17 – IPEA, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/Introducao.pdf>. Acesso em 17 jun. 2012.

CHAMPAGNE, Patrick. A ruptura com as pré-construções espontâneas ou eruditas. In: MEILLIÉ, Dominique et al. *Iniciação à prática sociológica*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

CARVALHO, Salo de. *Como (não) se faz um trabalho de conclusão: provocações úteis para orientadores e estudantes de Direito (especialmente das ciências criminais)*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

COHEN, Ira J. Teoria da estruturação e práxis social. In: Giddens, A. e Turner, J (Org.). *Teoria social hoje*. São Paulo: Unesp, 1999.

CONSTANT, Benjamin. *Escritos de política*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

COSTA, Sérgio. Quase crítica: insuficiências da sociologia da modernização reflexiva. *Tempo Social*. v.16, n. 2 São Paulo, nov. 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). *Gramsci e a América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania*. 4. ed. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2006.

COUTO, Cláudio Gonçalves. *O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira*. São Paulo Perspec. [online]. 2001, v. 15, n. 4, p. 32-44. ISSN 0102-8839

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. *Tempo Social*. Revista de Sociologia, USP, São Paulo, 11(2): 183-197, out. 1999 (editado em fev. 2000).

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2010.

DEMO, Pedro. *Introdução à sociologia: complexidade, interdisciplinaridade e desigualdade social*. São Paulo: Atlas, 2002.

DEMO, Pedro. *Sociologia: uma introdução crítica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Maxlimonad, 1997.

_____. Políticas públicas e a norma política direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.

DUBET, François. *As desigualdades multiplicadas*. RS: Unijuí, 2003.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: editora Nacional, 1995.

ELIAS, Norberto. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

ESTENSSORO, Luís. *Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina*. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia) – FFLCH, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2003.

ETZIONI, Amitai. *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona: Paidós, 1999.

FECOMERCIO. *A evolução da classe média e o seu impacto no varejo: diagnósticos e tendências*. São Paulo: Fischer, 2012.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Constituinte: assembleia, processo, poder*. São Paulo: RT, 1986.

FERNANDES, Florestan. *A sociologia de Durkheim*. Disponível em: <<http://www.culturabrasil.pro.br/durkheim.htm>>. Acesso em 17 jul. 2012.

_____. *Revisão de sociologia positivista funcionalista*. Disponível em: <<http://www.pet.sociais.ufu.br/weber.ppt>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

FERREIRA, Delson. *Manual de sociologia: dos clássicos à sociedade da informação*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, F. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: a luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 131-158.

FERREIRA, Leila da Costa. Idéias para uma sociologia da questão ambiental: teoria social, sociologia ambiental e interdisciplinaridade. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 10, p. 77-89, jul./dez. 2004. Paraná, Editora UFPR.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. *Rev. Katálysis*, jun. 2007, v.10, n.1, p.65-74. ISSN 1414-4980

FREUD, Julien. *Sociologia de Max Weber*. RJ: Forense-Universitária, 1987.

FREITAS, Eduardo de. *Renda per capita que compõe o IDH brasileiro*. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/brasil/nivel-renda.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

FORACCHI, M. & MARTINS, J. S. *Sociologia e sociedade*. SP: Ed. Nacional, 1952.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio Pereira. *Análise De Políticas Públicas: breves considerações teórico-metodológicas*. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica_flexor_leite.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2012.

FONSECA, Celso; BIKHOLZ, Nathalia. A nova classe média. *Revista Brasileiros*. 4. ed., out. 2007. Disponível em: <<http://www.revistabrasileiros.com.br/edicoes/4/textos/246/>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Biblioteca digital. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br>>. Acesso em: 07 set. 2012.

GADEA, Carlos A.; Scherer-Warren, Ilse. *A contribuição de Alain Touraine para o debate sobre o sujeito e democracia Latino-Americanos*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>> Acesso em: 13 dez. 2008.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Trad. de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.

_____. *A constituição da sociedade*. Trad. de Álvaro Cabral. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. *Sociologia*. 4. ed. rev. atual. Trad. de Figueiredo, Alexandra; Baltazar, Ana Patrícia Duarte Baltazar; Silva, Catarina Lorga da; Matos, Patrícia; Gil, Vasco. Coordenação e revisão científica de Sobral, José Manuel. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

GIRON, Loraine Slomp. *Refletindo a cidadania: estado e sociedade no Brasil*. 5. ed. Caxias do Sul: Educus, 2000.

GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

HABERMAS, Jurgen. *A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas*. São Paulo: Cebrasp, n. 18, 1997.

HAMMERSCHMIDT, Denise. O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no direito ambiental. *Revista Sequência*, n. 45, p. 97-122, dez. 2002.

HELD, David. *La democracia y el orden global*. Buenos Aires: Paidós, 1997.

HAYEK, Fridrich A. Von. *Liberalismo: palestras e trabalhos*. São Paulo: Bypress Comunicação Ltda. 1994.

HERMANY, Ricardo. O empoderamento social local como pressuposto para o exercício da cidadania. In: HERMANY, Ricardo, et. al. *O mundo da cidade e a cidade no mundo: reflexões sobre o direito local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2009a.

HERMANY, Ricardo. *Município na constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

_____; COSTA, Dartagnan Limberger. *Elementos de emancipação social local: a perspectiva do programa de governança solidária local como indutor da emancipação social dos cidadãos*. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009b.

_____ ; FRANTZ, Diogo. As políticas públicas na perspectiva do princípio da subsidiariedade: uma abordagem municipalista. HERMANY, Ricardo (Org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010a.

_____ ; RODEMBUSCH, Claudine Freire. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas. HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010b.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Nova Cultura, 1988. (Coleção Os Pensadores).

HOLANDA, Francisco Urubam Xavier de. *Do liberalismo ao neoliberalismo*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

HUT, E. K. *História do pensamento econômico*. 4. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1986.

IANNI, Octavio. A questão social. *Revista São Paulo em Perspectiva*, jan./mar., 1991

_____. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. *Estudos Avançados*, v. 8, n. 21, São Paulo, maio/ago. 1994, p.147-163. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 set. 2012.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernização, mudança cultural e democracia. A sequência do desenvolvimento humano*. Trad. Hilda Maria Lemos Pantoja Coelho. São Paulo: Francis, 2009.

JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública: construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

KIELING, Charles Antonio. *Manifesto da cidadania*. Caxias do Sul: Maneco, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez, 2001.

KRISCHKE, Paulo. *Aprendendo a democracia na América Latina: atores sociais e mudança cultural*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

KOWARICK, Lúcio. *Vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil*. RBCS. v.18. n. 51. fev. 2003.

LAPIERRE, Jean-Willian. *Qué es ser ciudadano*. Trad. Sofia Vidaurrazaga Zimmermann. Madrid: Nueva, 2003.

LASKI, Harold. *O liberalismo europeu*. São Paulo: Mestre Jou, 1973.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAVALLE, Adrián Gurza. *Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990*. Novos Estudos, CEBRAP, n. 66, jul. 2003.

LENOIR, Remi. In: MEILLIÉ, Dominique et al. *Iniciação à prática sociológica*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

LÉVY, Pierre. *A conexão planetária: o mercado, o ciberespaço, a consciência*. Trad. Maria Lúcia Homem e Ronaldo Entler. São Paulo: Editora 34, 2001.

_____. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. São Paulo: Loyola, 2003.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Editora Método, 2010.

LONGO, Carlos Alberto. *Estado brasileiro: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Atlas, 1990.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Abril, 1983.

LOPES, José Rogério; MÉLO, José Luiz Bica de. *Democracia, desigualdade e direitos desterritorializados: um esboço da questão*. Ciências Sociais Unisinos, vol. 44, nº 01, p. 5-12, jan./abril 2008.

LOPES, José Rogério. *Processos sociais de exclusão e políticas públicas de enfrentamento da pobreza*. CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 53, p. 345-358, maio/ago. 2008.

MAGALHÃES FILHO, Francisco de B. B. *História econômica*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

MADERS, Angelita Maria; LUCION, Ana Paula Schenider; ARGERICH, Eloisa Nair de Andrade. *Apontamentos de direito constitucional*. Ijuí: Unijuí, 2006.

MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. *Revista Katálysis*, jun. 2007, v.10, n.1, p. 35-43. ISSN 1414-4980.

MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARINHO, Danilo Nolasco C.; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez M. T. *Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do programa seguro-desemprego*. Brasília: Verbis, 2010.

MEDEIROS, Marcelo. *O que faz os ricos ricos: o outro lado da desigualdade brasileira*. São Paulo: Hictec: Anpocs, 2005.

MELLO, Sérgio Carvalho Benício de. *Reflexividade e articulação na sociedade contemporânea: podemos fazer diferente?* Disponível em: <<http://www.nucleomtn.dca.ufpe.br>>. Acesso em: 16 dez. 2008.

MELO, Rúrion Soares. *Democracia deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, 2007.

MILL, John Stuart. *O governo representativo*. São Paulo: IBRASA, 1995.

MILS, Wright. *A nova classe média*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

MINAYO, Maria, C. de S. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MIRANDA, Jorge. *Ciência política: formas de governo*. Pedro Ferreira Editor. Lisboa: 1996.

MORIN, Edgar. *O método-I: a natureza da natureza*. 2. ed. Lisboa: Biblioteca Universitária, 1987.

_____; KERN, Anne Brigitte. *Terra-pátria*. Trad. de Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2000.

MONTALI, Lilia; TAVARES, Marcelo. Família, pobreza e acesso a programas de transferência de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Populares*. São Paulo, v. 25, n. 2, p. 211-231, jul./dez. 2008, p. 212-213.

MUNIZ, Jaqueline. *A crise de identidade das Polícias Militares Brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional*. Disponível em: <<http://www.ndu.edu>>. Acesso em: 13 jul. 2009.

NERI, Marcelo Cortês. *A nova classe média*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008.

_____. *Revista Brasil sem Miséria*. Disponível em: <<http://www.brasilsemiseria.gov.br>>. Acesso em 07 set. 2012.

NOSELLA, Paolo. *A escola de Gramsci*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1992

O GLOBO. *Classe C é 50% da população e eleitora 'decisiva'*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/09/classe-c-e-50-da-populacao-e-eleitara-decisiva-diz-estudo-da-fgv.html>>. Acesso em: 16 jul. 2012.

_____. Brasil tem milhões de pessoas em situação de extrema pobreza. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/05/brasil-tem-1627-milhoes-de-pessoas-em-situacao-de-extrema-pobreza.html>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

OFFE, Claus. *Trabalho, a categoria sociológica chave? In: Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 2. ed., 1994.

PÁRIA. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio*. 3. ed. revista e atualizada. Curitiba, 2004.

PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: uma introducción a La teoria y La práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, 2007.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais: avanços e limites da categoria concessão-conquista. *Serviço Social e Sociedade*. Ano XVIII, n. 53. São Paulo: 1996.

PAUGAM, Serge. *Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Cortez, 2003.

PAZ, Ivoni Nor. A formação do Estado brasileiro. In: GIRON, Loraine Slomp (Org.). *Refletindo a Cidadania: Estado e sociedade no Brasil*. Caxias do Sul: Educs, 2000.

PENA-VEGA, Alfredo; ALMEIDA, Elimar Pinheiro de (Org.). *O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

PIAUI está abaixo da linha de pobreza. Disponível em: <<http://www.portalrg.com/noticia/piaui-esta-abaixo-da-linha-da-obreza-segundo-ibge-69463.html>>. Acesso em 18 jul. 2012.

PIERRUCCI, Antônio Flávio. *Ciladas da diferença*. 2 ed. São Paulo: ed.34, 2000.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e a questão religiosa*. São Paulo: Paulinas, 1984.

_____. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1990.

PORTILHO, Fátima. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*. São Paulo: Cortez, 2005.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

POCHMANN, Marcio. *A Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil 2004*. São Paulo – SP. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a02v18n2.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2011.

PRIGOGINE, Ilya. *O fim das incertezas: tempo, caos e as leis da natureza*. São Paulo: Unesp, 1996.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2004. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr04_po_complete.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2011.

_____. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2011. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2011.

QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia de. *Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber*. Belo Horizonte: UFMG, 1995.

REDE GenteSAN. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/redesan/>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, Sonia. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, 9(1): 153-185, jan./abr. 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Abril. 1983.

_____. *Do contrato social*. Trad. Pietro Nassetti. SP: Martin Claret, 2001.

RUSCHEINSKY, Aloísio. *Metamorfoses da cidadania*. São Leopoldo: Unisinos, 1999.

SAAVEDRA, Giovani Agostini; SOBOTTKA, Emil Albert. *Introdução à teoria do reconhecimento de Axel Honneth*. Civitas. *Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 1, enero-abril, 2008, p. 9-18 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Ciência e senso comum. In: *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

_____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Porque é tão difícil construir uma teoria crítica? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 54, 1999.

SANTOS, João de Almeida. *O princípio da hegemonia em Gramsci*. Lisboa: Vega, 1978.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas: coletânea*. V. 2. Brasília; ENAP, 2006.

SCALON, Celi. *Ensaio de estratificação*. Belo Horizonte, MG: Argvmentvn, 2009.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. *A aventura sociológica na contemporaneidade*. Porto Alegre: UFRGS, 1995.

SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

_____. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

_____. *Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SAVARESE, Maurício. *IPEA diz que Brasil terá pobreza próxima à de países ricos em 2016*. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2010/01/12/ult5772u7016.jhtm>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

SIMONATTO, Ivete. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social*. São Paulo: Cortez, 1995.

SINGER, Paul. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SOLERA, Carlos Rafael Rodríguez. Sete grandes debates sobre desigualdade social. In: CATANI, Antônio David; DIAZ, Laura Mota (Org.). *Desigualdades na América Latina: novas perspectivas analíticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 08, n. 16, jul./dez. 2006.

_____. *Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa*. CADERNO CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 6, n. 1, jan./ jun. 2006.

STACCONE, Giuseppe. *Gramsci, 100 anos: revolução e política*. Petrópolis: Vozes, 1991.

STEWART JR, Donald. *O que é liberalismo*. 4. ed., Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

SCHUTZ, Alfred. *El problema de La realidad social*. Buenos Aires: Amorrortu, 1974.

TAYLOR, Charles. *Uma era secular*. Trad. Nélio Schneider e Luiza Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1987.

TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.

_____. *Crítica da modernidade*. Tradução de Elia Ferreira Edel. 7. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

_____. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Trad.: Gentil Avelino Tritton. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

_____. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Tradução de Gentil Avelino Tritton. 3.ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

TÖNNIES, Ferdinand. Comunidade e sociedade como entidades típico-ideais. In: FERNANDES, Florestan. *Comunidade e sociedade*. São Paulo: USP, 1973.

UNESCO. Redução da Pobreza no Brasil. Disponível em: <<http://www.unesco.org/pt/brasilia/social-and-human-sciences-in-brazil/poverty-reduction-in-brazil>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo. *O desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

VOGT, Winfried; FRANK, Jürgen; OFFE, Claus. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

WANDERLEY, Luiz E. W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: BELFIORI-WANDERLEY, Mariângela, CASTEL,

Robert, WADERLEY, Luiz E. W. *Desigualdade e a questão social*. 2. ed. São Paulo: EDUC, 2004.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Universidade de Brasília. 1999.

_____. *Sociologia*. 7. ed. São Paulo: Ática, 2001.

_____. *Ensaio da Sociologia*. RJ: Zahar, 2002.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.