

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
NÍVEL MESTRADO**

ROBERTO ALVES DE ARRUDA

**IMPACTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO
POR MEIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) / SINOP/MT**

**São Leopoldo-RS
2011**

ROBERTO ALVES DE ARRUDA

**IMPACTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO POR
MEIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) / SINOP/MT**

**Dissertação apresentada à Universidade do
Vale do Rio dos Sinos como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em
Ciências Sociais.**

**Orientador:
Prof. Dr. Aloísio Ruscheinsky**

**São Leopoldo
2011**

CIP – CATALOGAÇÃO NA FONTE

364.2/.3:304(817.2)

A779i Arruda, Roberto Alves.

Impacto das políticas sociais de desenvolvimento humano por meio do Programa Bolsa Família (PBF) – Sinop/MT. São Leopoldo: 2011.

188 p.: il.

Orientador: Prof^o Dr. Aloísio Ruscheinsky.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. 2011.

1. Política Social, Mato Grosso. 2. Pobreza. 3. Exclusão Social. 4. Assistencialismo, Governo. 5. Questões Sociais. 6. Programa Bolsa Família (PBF). I. Ruscheinsky, A., Dr. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Luiz Kenji Umeno Alencar – CRB1 2037.

ROBERTO ALVES DE ARRUDA

**IMPACTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO POR
MEIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) / SINOP/MT**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovado em: 31/08/2011

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. ALOÍSIO RUSCHEINSKY - Orientador - UNISINOS

Profa. Dra. ADRIANE VIEIRA FERRARINI - Avaliadora - UNISINOS

Prof. Dr. CARLOS NELSON DOS REIS - Avaliador - PUCRS

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida, a esperança de todas as coisas em meio ao desalento dos homens.

A minha esposa, Enaide Tereza Rempel pela camaradagem, companheirismo e incentivo em todas as horas.

Aos meus filhos Vinicius Roberto Rempel Arruda, Vitor Lucas Rempel Arruda e Roberto Mateus P. Arruda, pela companhia e torcida.

Ao meu orientador Prof. Dr. Aloísio Ruscheinsky, agradeço pela sempre e pronta atenção, no cuidado com a orientação, pelas importantíssimas contribuições teóricas na construção desta pesquisa.

A coordenação do Programa em Ciências Sociais, na acolhida junto a UNISINOS.

Aos funcionários de todos os setores do PPGCS, que bondosamente nos atenderam.

A FAPEMAT – Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Mato Grosso.

A UNEMAT – Universidade do Estado de Mato Grosso – Departamento de Pedagogia pelo apoio institucional.

A Sra. Mara Cristine Meyer, Assistente Social e Coordenadora de Gestão do Programa Bolsa Família em Sinop, pela atenção e recebimento na Secretaria de Assistência Social Trabalho e Habitação de Sinop

A Sra. Katiúscia Daltroé operadora do Cadastro Único em Sinop, pela atenção no fornecimento dos micros dados das famílias beneficiárias do PBF.

RESUMO

Trata-se de investigação dos impactos da ação das políticas sociais no combate à desigualdade, exclusão e pobreza, por meio do Programa Bolsa Família (PBF). Propomos uma reflexão da intervenção do Estado, diante a incapacidade dos sujeitos, inseridos em uma situação de vulnerabilidade prover seu próprio sustento. Famílias em situação de riscos e socialmente vulneráveis, incapazes de suprir suas necessidades de acesso a alimentos, as condições adequadas de habitação, educação, desprovidas de trabalho e renda, condições que geram insegurança e desproteção social. O caminho percorrido no texto propõe um alargamento da reflexão sobre os modos de enfrentamento da pobreza, percebida como reflexo das desigualdades, compreendida do mesmo modo, como instrumento de iniquidade, fenômeno persistente e de longa duração. Investigar a pobreza e as desigualdades como instrumento da exclusão social, remete-as ao campo multifacetado de sua abrangência. Desse modo, situar o debate em torno da questão social, revelará o processo histórico pelo qual foram concebidas as orientações do Estado, as lutas, conflitos e conquistas no campo da afirmação dos direitos. Ressalta-se que aqueles, são concebidos no processo sócio-histórico como universais, no entanto se perdem diante dos interesses sistêmicos das políticas reformistas. Cabe destaque, ao movimento da sociedade civil, na denúncia constante dos antagonismos que engendraram a distribuição das riquezas, construídas por todos, mas apropriada por poucos. Um novo paradigma sócio-político requer a redistribuição dos ativos, de modo a prover novas oportunidades e capacidades, que poderão ser ofertadas aos sujeitos, emancipando-os da distribuição focalizada/regulada de renda.

Palavras-chave: Política Social. Pobreza. Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

It is investigating the impacts of the action of social policies in tackling inequality, exclusion and poverty through the Bolsa Family Program (BFP). We propose a reflection of state intervention, given the inability of the subjects, placed in a vulnerable situation to provide their own support. Families at risk and socially vulnerable, unable to meet their needs for access to food, adequate housing, education, lack of employment and income conditions that generate insecurity and lack of social protection. The path in the text proposes an extension of reflection on ways of fighting poverty, seen as a reflection of inequalities, understood the same way as an instrument of injustice, and persistent phenomenon of long duration. To investigate the poverty and inequality as an instrument of social exclusion, refers them to the multifaceted field of its coverage. Thus, locating the debate on social issues will reveal the historical process by which the guidelines were designed by the State, the struggles, conflicts and achievements in the affirmation of rights. It is emphasized that these are conceived in socio-historical process as universal, but are lost before the interests of systemic reform policies. It is worth mentioning, the civil society movement, the constant complaint that the antagonisms engendered the distribution of wealth, built by everyone, but by few. A new socio-political paradigm requires the redistribution of assets in order to provide new opportunities and capabilities that may be offered to individuals by freeing them from the distribution focused/adjusted income.

Keywords: Social Policy. Poverty. Family Grant Program.

LISTA DE MAPA, QUADROS, DIAGRAMA E GRÁFICOS

Mapa 1 – Mapa do Estado de Mato Grosso/Brasil – localização do município de Sinop

Diagrama 1 - Dimensões do IDF

Quadro 01 - Periodização, Princípios e Efeitos das Políticas Sociais

Quadro 02 - Crescimento do Programa “Bolsa Família” em Sinop – 2004 a 2010

Quadro 03 - PBF em Sinop a partir dos dados do CadÚnico

Quadro 04 - Resumo demonstrativo de recursos por programa até setembro de 2010

Quadro 05 - Estimativa de Famílias pobres no perfil PBF e CadÚnico em Sinop

Quadro 06 - Distribuição dos benefícios em 2010 - Categoria de Renda até R\$ 70,00

Quadro 07 - Distribuição dos benefícios - Categoria de Renda R\$ 70,00a R\$ 140,00

Quadro 08 - Matriz do CadÚnico em Sinop

Quadro 09 - Dimensões do IDF/Brasil

Quadro 10 - Dimensões do IDF/Mato Grosso

Quadro 11 - Dimensões do IDF/Sinop

Quadro 12 - Taxa de pobreza por região no território brasileiro

Quadro 13 - Variantes e Condicionais

Quadro 14 - IDF decomposto por dimensões do município de Sinop – MT

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Crescimento populacional em Sinop.

Gráfico 02 – Situação do Domicílio quanto à destinação da ocupação

Gráfico 03 – Tipo de construção dos domicílios utilizados pelas famílias

Gráfico 04 – Número de cômodos por domicílios utilizados pelas famílias

Gráfico 05 – Tipo de abastecimento de água

Gráfico 06 – Tipo de tratamento de água

Gráfico 07 – Tipo de iluminação

Gráfico 08 – Tipo de escoamento sanitário

Gráfico 09 – Destino do lixo do domicílio

Gráfico 10 - Tipo de escola freqüentada pelos membros das famílias

Gráfico 11 – Pessoas com deficiência dentre as 2.352 famílias pesquisadas

Gráfico 12 – Nível de escolarização dos membros das famílias pesquisadas

Gráfico 13 – Relação das famílias beneficiárias do PBF com o mercado de trabalho

LISTA DE SIGLAS

BE - Benefícios Eventuais

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

IDF – Índice de Desenvolvimento Familiar

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome

PAIF – Programa de Atenção Integral a Família

PEA – População Economicamente Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PSF – Programa Saúde da Família
PBF – Programa Bolsa Família
PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
ENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SINOP – Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
SBPS – Sistema Brasileiro de Proteção Social
RMV – Renda Mensal Vitalícia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. CENÁRIOS DA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	16
1.1 CAMINHOS E APONTAMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA EMPÍRICA	18
1.2 CONCEPÇÕES E INTER-RELAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	22
1.2.1 A PERSPECTIVA FUNCIONALISTA PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS	26
1.2.2 A PERSPECTIVA DO HISTORICISMO PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS	28
1.2.3 A PERSPECTIVA DIALÉTICA PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS	29
1.3 FUNDAMENTOS E ARMADILHAS NOS CENÁRIOS DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	31
2. CONSTRUÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL, A SOCIEDADE E O ESTADO	39
2.1 CAMINHOS PARA CONSTRUÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL	41
2.2 MUDANÇAS ESTRUTURAIS E A QUESTÃO SOCIAL	47
2.3 ESFERA PÚBLICA, SOCIEDADE CIVIL E OS MOVIMENTOS SOCIAIS	49
2.4 DEMANDAS SOCIAIS, ESFERA PÚBLICA E NOVOS DRAMAS	54
2.5 EXCLUSÃO, POBREZA E DESIGUALDADES – FENÔMENOS PERSISTENTES	58
2.6 PERTENCIMENTO E RECONHECIMENTO NAS AÇÕES DE COMBATE À POBREZA	63
3. SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL	67
3.1 PERIODIZAÇÃO E ANÁLISE DO SBPS	70
3.2 ERA VARGAS – INTEGRAÇÃO SOCIAL E CORPORATIVISMO ORGÂNICO	71
3.3 POPULISMO, ESFERA PÚBLICA E AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SUBORDINADA	73
3.4 MIGRAÇÃO, COLONIZAÇÃO E REORDENAMENTO CONSERVADOR	76
3.5 BREVE CONTEXTO DA COLONIZAÇÃO EM SINOP	84
4. POLÍTICAS SOCIAIS SOB A LÓGICA DA AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS	89
4.1 COMPREENSÃO E ABRANGÊNCIA DA POLÍTICA SOCIAL NA CF DE 1988	90
4.2 A RECONVERSÃO DA QUESTÃO SOCIAL – REDISTRIBUIÇÃO E FOCALIZAÇÃO	93
4.3 CENÁRIOS DA POLÍTICA SOCIAL EM SINOP	101
4.4 MODOS DE REGULAÇÃO E SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SINOP	106
4.5 A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SINOP	115
5. O SIGNIFICADO DO PBF PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO	123
5.1 PERFIS DE ENQUADRAMENTO DA POBREZA EM SINOP	124
5.2 CARACTERÍSTICAS DOS DOMICÍLIOS E DAS FAMÍLIAS INSCRITAS NO CADÚNICO EM SINOP	131
5.3 IMPACTOS DO PBF NA DEFINIÇÃO DAS DIMENSÕES DO IDF EM SINOP	142
5.4 AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA FOCALIZADAS COM CONDICIONALIDADES	147
5.5 ANÁLISE DAS DIMENSÕES DO IDF DE SINOP	155
5.6.1 DIMENSÃO: VULNERABILIDADE	159
5.6.2 DIMENSÃO: ACESSO AO CONHECIMENTO	162
5.6.3 DIMENSÃO: ACESSO AO TRABALHO	164
5.6.4 DIMENSÃO: DISPONIBILIDADE DE RECURSOS	168
5.6.5 DIMENSÃO: DESENVOLVIMENTO INFANTIL	170
5.6.6 DIMENSÃO: CONDIÇÕES HABITACIONAIS	172
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	177
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	181

INTRODUÇÃO

As políticas sociais constituem-se em projetos para o desenvolvimento humano, mediadas pelos direitos à assistência social engendrados pelos mecanismos de proteção social, adicionados em situações específicas. Tais iniciativas são materialmente mediatizadas pelo direito, e, de sua parte, criam a possibilidade do desenvolvimento humano, num processo constitutivo de um novo conceito de cidadania. Entre essas possibilidades está o combate à pobreza, de modo a alterar os cenários característicos das vulnerabilidades vigentes.

Os numerosos programas de assistência social implementados nas últimas décadas no Brasil, convergiram para a solidificação de garantias mínimas, como um direito de cidadania. De sua parte os mecanismos de transferência de renda¹ que vêm sendo implantados no Brasil, se solidificaram pela sua forma heterogênea, pela sua concepção e especificidade focalizada, pelo seu desempenho, especialmente aquelas iniciativas com diferentes níveis de cobertura das esferas pública municipal, estadual e federal.

Neste sentido, o foco das políticas sociais lentamente é reconvertendo do caráter universal para uma ação focalizada, com a admissão de transferências monetárias. Ações dessa natureza são percebidas especialmente naquelas experiências municipais e de ensaios na esfera federal, até a posterior construção de uma agenda nacional, a partir de 2003, de onde parte sob orientação do governo federal, a iniciativa de unificar todos os programas, com a implantação do Programa Bolsa Família (PBF).

Dessa forma, este sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), é concebido como política social articulada para promoção do combate à pobreza e suas conseqüências, centrada na família. Este se ancora em três pilares: Proteção Social, Defesa Social e Institucional, e Vigilância Social. Em uma análise de conteúdo percebemos a especificidade, pelas quais nos permite identificar a compreensão que tem orientado a tendência da política social, qualificando-a como política social compensatória e de responsabilidade do Estado.

Definitivamente, experimenta-se nas últimas duas décadas um novo amoldamento na sociedade brasileira: aprendendo a conviver com a estabilidade econômica e monetária, a

¹ Neste trabalho utilizamos o termo transferência de renda equivalente à política redistributiva, ação polarizada com meta em deslocar recursos financeiros, visando o acesso a direitos, serviços e representações simbólicas e culturais entre camadas sociais em estado de maior vulnerabilidade e/ou a grupos de riscos iminentes.

consolidação da democracia e o realce de uma categoria social excluída da participação social, em decorrência de sua condição da pobreza extrema. Nesse cenário, estão inseridas as desigualdades e a pobreza, afeitas da sociedade brasileira por longos períodos, o que provocou a desigualdade residual de renda per capita e a pobreza sob os mais diversos aspectos.

Dentre os diversos propósitos para construção do Estado de direito no Brasil, está o PBF, parte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sistema articulado, regulado e integrado com as ações do Estado vinculado a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), objetivando a construção de um sistema de proteção, deslocando a lógica central de atendimento para o indivíduo no âmbito familiar. Assim a centralidade desse sistema de proteção focaliza os setores sociais vulneráveis quanto à reprodução social, preferencialmente aquelas famílias lideradas pelas mulheres.

Na realidade social perceptível encontram-se os elementos históricos que jurisdicionam a passagem da distribuição em espécie de gêneros de primeiras necessidades, como os alimentícios, entre outros, bem como da lógica assistencialista (da ação assistencial) para o campo das Políticas Sociais de responsabilidade do Estado. Esta nova ação está centrada num sistema de proteção social com políticas complementares sob quatro pressupostos: focalização, transversalidade, intersectoriedade e planejamento.

A lógica mudou de sentido, na medida em que as ações passam a ser regulamentadas e as políticas sociais deixam o seu caráter provisório, como é o caso das inúmeras campanhas, para desencadear ações permanentes, numa conexão federativa republicana, diante das demandas por inclusão social frente às desigualdades. No presente texto não existe intenção de produzir um inventário das vulnerabilidades (nas quais os indivíduos se sujeitam a uma grande diversidade de necessidades), mas examinar o contexto da vulnerabilidade e pobreza como dois sistemas de pertencas e como tal afeitos às ações das políticas sociais. O sistema de proteção situa-se no contexto imediato das políticas focais com possibilidades de impacto no desenvolvimento humano de modo a minimizar as suas vulnerabilidades e os níveis em que está manifesta a pobreza.

Assim, o objeto da pesquisa busca relacionar a política social e o desenvolvimento humano com as ações empreendidas por meio do PBF. Propomos o seguinte problema de pesquisa: em que medida um programa social de larga abrangência, enquanto política social focal tem capacidade de promover o desenvolvimento de capacidades junto ao mercado de trabalho em face das condições de vulnerabilidade, por meio da distribuição direta de renda, capacitando-as para acesso ao conhecimento e ao trabalho, a disponibilidade de recursos para

alargar o capital social, o desenvolvimento infantil e a alteração das condições habitacionais? Em particular, o olhar do pesquisador enfoca um estudo das condições especiais no município de Sinop - MT à luz do Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF).

Sob a perspectiva profissional, produzir análises pontuais sobre a realidade do Município de Sinop - MT configura-se ação relevante de modo a estabelecer indicadores comparativos e analíticos das disparidades e mudanças no tecido social local, considerando às mudanças do cenário nacional em decorrência das ações do Estado brasileiro. Dos aspectos empíricos do Município de Sinop - MT, especialmente aqueles que dizem respeito ao impacto do PBF para o desenvolvimento humano, pode-se abstrair e compreender em que medida, para além da transferência de renda, novas oportunidades e capacidades são ofertadas por meio das políticas sociais às 2.352 famílias beneficiadas do PBF, referenciadas em setembro de 2010.

Na configuração apontada, os objetivos da pesquisa são constituídos a partir de: a) evidenciar as transferências de renda operadas no Município de Sinop- MT, como atuam sobre as dimensões de condição de vida destacadas pelo IDF: vulnerabilidades, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais; b) Explicar em que medida mecanismos institucionais de transferência de renda contribuem para a queda da desigualdade e impactam no recuo da pobreza; c) Compreender a ação por meio de medidas complementares no combate à pobreza em provocar o desenvolvimento de capacidades e potencialidades de modo a inserir os beneficiários na relação com o mercado; d) Diagnosticar em que medida a focalização articulada com a transferência de renda, a família poderá sentir-se amparada por meio de uma rede de proteção social, sentir-se hábil para tomar decisões e ter condições concretas para realizar suas escolhas.

Nos próximos cinco capítulos será apresentado o sentido da discussão assim compreendida: no primeiro capítulo, são apresentados os cenários da construção das políticas sociais, com esboço das concepções teórico-metodológicas que sustentam as concepções das políticas sociais. Em primeira instância se apontam as perspectivas para análise das políticas sociais com o intuito de conhecer o processo histórico de formulação, da implementação, do acompanhamento e dos possíveis resultados que poderão ser aferidos a respeito das políticas sociais.

No segundo capítulo, a ênfase se deu sobre a construção da questão social, a sociedade e o Estado. Neste contexto, serão abordados os caminhos para a construção do social, sob a

compreensão do viés da esfera pública, da sociedade civil e dos movimentos sociais, numa conjuntura permeada pela exclusão social, a pobreza e as desigualdades como fenômenos persistentes.

No terceiro capítulo, alarga-se e especifica-se a discussão atentando para as contingências contextuais da construção do sistema brasileiro de proteção social. Metodologicamente o estudo delimita períodos históricos que representaram cada conformação social, principiando pela Era Vargas, até o redistributivismo conservador dos anos da redemocratização. Nesse contexto, analisamos o processo de colonização conservadora, que dá origem a colonização do município de Sinop e as políticas sociais redistributivas.

No quarto capítulo, o enfoque estará no horizonte das mudanças sobre as políticas sociais em decorrência dos arranjos políticos que teceram a Constituição Federal de 1988, bem como, de um modo específico, a compreensão dos desdobramentos históricos sociais nos em períodos posteriores, até há afirmação dos direitos como consequência das lutas sociais. Em período mais recente aparece em curso à reconversão da política social, de uma visão universal, utilitarista para políticas focalizadas, via regulação por meio do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e da gestão da assistência social, em especial no município de Sinop.

O quinto capítulo centra-se particularmente nos resultados da pesquisa empírica, discutindo o significado dos recursos monetários distribuídos em face do desenvolvimento humano, em particular, o significado do PBF para o desenvolvimento humano. No desdobramento daquela discussão, trata-se de aferir os impactos do PBF na definição do IDF em Sinop, ou seja, os efeitos das transferências de renda com condicionalidades. Discutirá a abordagem decorrente da observação e da composição do CadÚnico, como a origem dos dados desse banco de informações, assim como a atribuição da Secretaria de Assistência Social Trabalho e Habitação de Sinop, no que concerne a coleta dos dados e a manutenção dos registros para fins da seleção das famílias e do cálculo dos repasse financeiros da bolsa. Da análise do IDF decomposto do município de Sinop, apontam-se as dimensões cuidadosamente decompostas e estudadas em seu contexto social e histórico, considerando os seus significados para o desenvolvimento humano dos sujeitos.

E por fim, nas considerações finais refletirá sobre os caminhos e a estrutura da distribuição de renda por meio do PBF, as consequências decorrentes de prescrição das condicionalidades e as suas implicações para o desenvolvimento humano. Cabe considerar, a

avaliação do programa, a propósito dos seus objetivos, intencionado na provisão de capacidades por meio das oportunidades, em face da articulação proposta na sua origem, como medida para o enfrentamento das vulnerabilidades.

1. CENÁRIOS DA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A construção dos cenários das políticas sociais traz para o debate questões para além da aparência que não tendem a ser percebidas de imediato a partir da realidade concreta. Para além das diversas abordagens metodológicas - indicadores², índices de controle, verificação e avaliação das políticas sociais - será essencial a compreensão das concepções e pressupostos teóricos, que fundamentam a tomada de decisões, as opções por esta ou aquela política social, as estratégias de intervenção governamental e os instrumentos de avaliação que são aplicados para análise de impactos.

No cenário apontado, dentre as relações que se estabelecem, é fundamental tratar daquelas que instituem as políticas sociais a partir de uma conjuntura histórica de relações entre as forças sociais do cenário. Analisar, perceber e apreender o real é tarefa das ciências sociais e pode ser desenvolvida na verificação interpretativa de determinada política social. Essa tarefa científica possibilita-nos compreender como são estabelecidas as relações entre Estado e políticas sociais, em determinado período histórico e, como são apresentadas nas diferentes correntes e concepções metodológicas, que fundamentam teoricamente a análise da questão social em termos sociológicos.

Para averiguarmos o impacto das políticas sociais no Brasil importa observar que o conceito de desenvolvimento não resulta em ações de integração na mesma direção da acumulação que provem nas sociedades capitalistas avançadas. Parece-nos difícil compreender que o mesmo desenvolvimento que se propõem a promover a igualdade, seus resultados ficou longe das massas populacionais que os produzem ou que estão totalmente excluídas do acesso a elas. Como conciliarmos a análise do desenvolvimento, crescimento econômico, distribuição e processos excludentes? Torna-se difícil ainda reconhecermos a legitimidade deste modelo de desenvolvimento quando concebe os atores como secundarização dos meios de produção, através de ações denominadas de inclusão social com medidas distributivas de renda.

A pesquisa social ganha acuidade quando destaca a persistência da pobreza, independente do fator territorial, espacial e temporal. Aquela tem a possibilidade de avaliar às famílias em estado de vulnerabilidade, acessando os dados do Cadastro Único para Programas

² Medida estatística de previsão não definitiva, causal, que utiliza instrumentos específicos para quantificação e qualificação dos dados abstratos e traduzi-los em informações de um determinado aspecto da realidade social visando a diagnóstico, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas frente às mudanças sociais. Para melhor aprofundamento ver Jannuzzi (2004).

do Governo Federal (CadÚnico). Esse cadastro tem por objetivo orientar os gestores públicos na elaboração de estatísticas e estimativas da pobreza, (tendo como critério, a vulnerabilidade de renda per capita das famílias em estado de pobreza e de extrema pobreza), para definir a implantação de políticas sociais com fins para inclusão social.

Entre as razões para a compreensão do campo em que se situa a aplicação e acompanhamento de políticas sociais situamos três aspectos, que aparentemente são desconexos e contraditórios:

1) A reflexão que propomos como revisão do modelo de desenvolvimento, questiona o pensamento reducionista de classificar grupos e pessoas como excluídos e incluídos. Não temos a reflexão simplista em parcelas da população sem compreender a sociedade como totalidade contraditória e crítica, como processo social e histórico. (MARTINS, 2008).

2) Apontar em que medida a especial proteção do Estado cria um sistema de proteção social, baseado na multiplicidade de demandas, que, por sua vez são elencadas num campo performático de ações dos indivíduos. Estes, agindo na centralidade e no entorno da organização das conquistas, que são em dado momento coletivo-individuais, transformadas em direitos. A constelação das normas, estabelecidas no interior do Estado democrático, cria as condições para aparecimento das garantias individuais como princípios políticos para garantia da igualdade.

3) A expressa benevolência do Estado como principal formulador de políticas sociais, com oferecimento de mecanismos inclusivos, tem nestas formulações resguardadas os interesses das elites. Do ponto de vista coletivo, custara zero para a elite a promoção de políticas sociais por parte do Estado, sem, contudo, estabelecer a distribuição de recursos, minimizarem as desigualdades e reduzir a pobreza. Percebe-se na esfera estatal, a presença das elites burocratas, empresariais e sindicais com objetivo de interferir e formular políticas sociais compensatórias. A intenção de reflexionar sobre os aspectos contextuais históricos, rompe com a dinâmica linear de ver a pobreza apenas como resultado da má distribuição de recursos ou a busca pela compreensão do *status quo*. (REIS, 2000).

Diante destas visões que implicam em abordagens relativamente distintas da questão social emergem as interrogações sobre as desigualdades persistentes. A presente pesquisa considera relevante a junção entre o micro e o macro, mas ao mesmo tempo neste momento não nos atingimos as condições para explicar em que medida as reformas macroeconômicas contribuíram para o ajustamento da economia de modo a possibilitar a queda na desigualdade de renda. Ainda mais levaremos em consideração o comportamento da taxa de participação no

mercado de trabalho como aspecto macroestrutural que possibilita a queda da desigualdade e diminuição da pobreza em suas múltiplas dimensões.

1.1 Caminhos e apontamentos metodológicos da pesquisa empírica

Recortamos e delimitamos a ação teórico-metodológica para compreensão do PBF, enquanto política social, capaz de provocar impacto a partir de três dimensões: mecanismo instituído para o impacto imediato, provocador do alívio da pobreza, por meio das transferências de renda focalizadas; impacto nas gerações futuras com a redução da pobreza extrema, por meio do cumprimento das condicionalidades; e a promoção do desenvolvimento do indivíduo possibilitando novas capacidades e competências articuladas por meio de medidas sociais e complementares de qualificação.

As leituras realizadas para análise e compreensão do PBF originam de um recorte teórico, que possibilitou o enquadramento das discussões e formulações acerca das políticas sociais, num quadro metodológico, onde os autores apresentam os modelos teóricos a respeito da política social como medida para o combate a pobreza e a desigualdade. Por outro lado, o olhar do pesquisador não está numa perspectiva asséptica da realidade social. Do campo empírico, podemos observar que os elevados níveis de pobreza são componentes do mercado de trabalho, modelados pela estrutura das desigualdades da sociedade brasileira, na qual se releva rigorosa disparidade na repartição da renda e das oportunidades.

Numa série histórica, antecedente ao recorte empírico da pesquisa, os apontamentos de Barros, Henriques e Mendonça (2000), apoiados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), apreendem a estrutura da desigualdade da renda per capita na sociedade brasileira.

Os resultados das PNADs revelam que, em 1998, cerca de 14% da população brasileira vivia em famílias com renda inferior à linha da indigência e 33% em famílias com renda inferior à linha de pobreza. [...] cerca de 21 milhões de brasileiros podem ser classificados como indigentes e 50 milhões como pobres (BARROS, HENRIQUES, MENDONÇA, 2000, p.124).

As assertivas da investigação sociológica revelam que os sujeitos excluídos dos processos de integração social são reinseridos numa nova conformação social e têm experimentado significativas modificações no tecido social fraturado. Durante décadas,

aqueles sujeitos estiveram submetidos às condições de miserabilidade, a fome, as condições impróprias para a sobrevivência em qualquer sociedade que se queira civilizada.

O recorte temporal apontado para a pesquisa compreende as mudanças macroestruturas que ocorreram na sociedade brasileira e no Município de Sinop – MT, no período de 1995 a 2009 e 2004 a 2010. Tratamos especialmente daquelas mudanças sociais que ocorridas no período traduzem as relações sociais em sua realidade material, uma nova conformação social.

A pesquisa com abordagem quantitativa na modalidade de levantamentos tem como unidade de análise as famílias beneficiárias do PBF, cadastradas em Sinop – MT. Utilizamos os seguintes dados: Dados secundários do CadÚnico do MDS que dão origem ao Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF³), decomposto, em suas dimensões, componentes e indicadores referentes ao município de Sinop – MT. As referidas dimensões reportam-se ao acesso aos meios necessários para a satisfação de necessidades: a) vulnerabilidade (composição demográfica das famílias; b) acesso a conhecimento; c) acesso ao trabalho; d) disponibilidade de recursos (renda para despesas e alimentação); e) desenvolvimento infantil; f) condições habitacionais (acesso a serviços públicos básicos como água, saneamento e energia elétrica).

O caminho da pesquisa segue diversas tentativas de acesso aos dados do CadÚnico (versão 6), por meio dos terminais de informação da Secretaria de Assistência Social Trabalho e Habitação de Sinop. No entanto, antes desse acesso ao município de Sinop – MT os contatos com a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC/MDS) serviram no sentido de negociar a viabilidade do acesso a base de dados do CadÚnico e a abrangência da disponibilização. A SENARC/MDS orientou que os micros dados fossem coletados junto à Coordenação do Bolsa Família operada na Secretaria Municipal de Assistência Social, em função da necessidade da manutenção do sigilo daquelas informações e a ética na pesquisa.

Percorrido os trâmites burocrático, procedemos aos levantamentos junto ao CadÚnico, mediante a filtragem dos micros dados, no entanto, aqueles foram insatisfatórios mediante as informações ali contidas, em função das inconsistências e limitações quanto à possibilidade de contribuir com a problemática da pesquisa.

³ O índice de desenvolvimento familiar (IDF) foi desenvolvido por BARROS, CARVALHO & FRANCO no trabalho *Índice de Desenvolvimento da Família* (2003) com base em informações da Pnad de 2001. As limitações deste índice sintético também são apontadas pelos próprios autores na mesma obra.

Entre as limitações encontradas, referimos a possíveis supervalorizações das respostas em determinados quesitos do formulário para coleta de dados que compõem o cadastro. Entre essas perguntas, supostamente supervalorizadas pelos beneficiários do PBF, estão aquelas que dizem respeito à ‘qualificação profissional’, que por sua vez remetem a respostas sobre possuir ou não renda, decorrente da situação do entrevistado no mercado de trabalho. Fenômeno semelhante apontado em outras pesquisas por Brito & Kerstenetzky (2011) e Kerstenetzky (2009), expondo as limitações e as respectivas possibilidades para uma análise a partir do Cadastro Único.

Parece usual que nos quesitos da ‘qualificação profissional’ os entrevistados responderem não possuir a preparação requerida pelo mercado de trabalho e desta forma a ausência de qualquer fonte de renda fixa. Como tal não se enquadram como empregador ou assalariado com contrato de trabalho, assalariado sem contrato em carteira de trabalho, autônomo com previdência social com ou sem recolhimento da previdência social, aposentado/pensionista, trabalhador rural e empregador rural. O último quesito do item ‘qualificação profissional’ aponta para a opção ‘não trabalha’, escolha usualmente realizada pelos entrevistados ou apontada pelo entrevistador.

Esse conjunto de respostas leva a conformação de outros dados, por agrupamento das mesmas. Logo, respondendo ‘não ter renda’, ou ‘não trabalha’, o entrevistado estará respondendo que não possui ‘acesso ao trabalho’ e tão pouco ‘dispõem de recursos’. Essas duas informações, dentre outras, são utilizadas para a formação do IDF, que comporão as dimensões: Acesso ao Trabalho e Disponibilidade de Recursos. Isto será abordado no capítulo seis, em sua forma decomposta, geralmente diferenciados em relação aos valores reais, e que, sob nosso olhar, implicará em dimensionar com clareza se tais políticas impactam o desenvolvimento humano. Neste sentido e ao mesmo tempo em um viés distinto o texto Soares e Sátyro (2009) trata do desenho institucional do PBF, os arranjos de execução, os benefícios, as contrapartidas, o Cadastro Único, da cobertura e focalização, e da discussão sobre portas de saída, os impactos sobre desigualdade, pobreza, nutrição, trabalho e cidadania. Porém, “conclui que o Bolsa Família, neste momento, não é nem totalmente um programa de geração de oportunidades nem plenamente um programa de proteção social” (SOARES & SÁTYRO, 2009, p. 1).

Desta forma, considerando as observações metodológicas mencionadas, estamos cientes das implicações em face da resolução do nosso problema de pesquisa e o comprometimento quanto à análise do impacto das transferências de renda como medida

provocativa para o desenvolvimento humano. Por outro lado, a análise do PBF, enquanto política focalizada de transferência de renda poderá dimensionar o estado das vulnerabilidades e os resultados alcançados por meio das políticas compensatórias focalizadas de distribuição de renda no Município de Sinop - MT. Uma alternativa ao objeto de pesquisa, em outro momento investigativo, será realizar estudos comparativos, entre os resultados do IDF das famílias beneficiárias, com o IDF das famílias não beneficiárias do PBF, utilizando-se dos suplementos de dados da PNAD.

Acrescemos outros dados que contribuíram para a observação do impacto dessas políticas, especialmente àqueles relativos às políticas sociais compensatórias, na qual dão origem as rendas dos benefícios previdenciários. Esses benefícios apresentam-nos os indicadores que são capazes de revelar e apontar para tendências sociais, econômicas e políticas duradouras.

Assim, após o redirecionamento da pesquisa, a teia investigativa foi constituída: com base nos dados advindos das PNAD's (para demonstração das rendas como influenciadoras na queda da desigualdade e da pobreza medidos pelo coeficiente de Gini); do PBF (verificando o impacto na diminuição da pobreza extrema e o montante de recursos destinados aos beneficiários do programa no período de 2004 a 2010), bem como dados do BPC⁴ (verificando o impacto dessa renda na diminuição da desigualdade e da pobreza).

O uso do Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF) decomposto por (dimensões, componentes e indicador) facilitou a compreensão das inter-relações e interdimensões dos componentes e indicadores. Dentre os propósitos do IDF, observa-se que as dimensões têm vinculação com as ausências: três dimensões revelam existência de debilidades no núcleo familiar, correlacionadas pelo acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho e disponibilidade de recursos; outras dizem respeito à promoção do desenvolvimento humano, desenvolvimento infantil e condições habitacionais.

O recorte final da pesquisa foi realizado procedendo à análise do IDF decomposto do Município de Sinop - MT de onde podemos mensurar o impacto das políticas sociais no combate a pobreza extrema e a desigualdade, especialmente as dimensões de acesso ao conhecimento e desenvolvimento infantil que apresentam melhores resultados, supostamente mediadas pelas condicionalidades.

⁴ O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC-LOAS, é um benefício da assistência social, integrante do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pago pelo Governo Federal, cuja a operacionalização do reconhecimento do direito é do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e assegurado por lei, que permite o acesso de idosos e pessoas com deficiência às condições mínimas de uma vida digna.

As medidas complementares à distribuição de recursos monetários necessitam de análise da sua potencialidade de inserção de capacidades e oportunidades de modo que as famílias tenham condições de planejar suas escolhas de forma concreta. Esses mecanismos em destaque possibilitam a compreensão em que medida o sistema de proteção social brasileiro promove efetivamente a inserção de capacidades de modo a inserir as famílias beneficiárias numa nova relação com o mercado.

Os cuidados para evitar a reificação das narrativas foram adotados para tratar a interpretação dos indicadores de modo a intuir que os dados não falam por si só, sem antes delimitarmos o cenário da construção das políticas sociais, de onde construímos os referenciais para a concepção teórico-metodológica que orientam a objetividade da pesquisa. Assim, as concepções teórico-metodológicas, utilizadas a seguir, estão na intenção de tencionar o debate, considerando que não estão desprovidas das visões e concepções de mundo, compreensão da sociedade capitalista, das relações de mercado, produção; compreensão de sociedade, do Estado e o sujeito nesse complexo contexto social.

1.2 Concepções e inter-relações das políticas públicas

A busca pela explicitação das concepções teórico-metodológicas que orientam esta pesquisa, parte do pressuposto que as políticas sociais estão enquadradas no campo das políticas públicas. Em sentido amplo a conceituação de um campo do conhecimento as referidas políticas buscam “colocar o governo em ação” (Souza, 2006, p. 26). A formulação e implementação das políticas, quando colocadas em ação, seguem o curso não linear de um sistema subdivididos em fases, desde a sua formulação, negociação, implementação, acompanhamento e avaliação. A intencionalidade, os conflitos e as representações simbólicas permeiam a compreensão dos implementadores dessas ações. Ao gestor público, após o desenho das políticas, cabe a organização do curso dessas ações, traduzindo-as em estratégias na formulação de planos, programas, projetos, base de dados engendrados por sistemas de informações e pesquisas.

No Brasil, a construção e institucionalização da política pública percorrem estágios em campos históricos específicos. Configura-se a partir das instituições políticas, o lugar ocupado pelo Estado-brasileiro com ranços patrimonialistas, clientelistas e autoritárias. Draibe (1986) aponta para a complexidade na formulação de uma agenda pública de ações governamentais,

bem como das demandas de setores sociais, reflete as intenções, visões de mundo, concepções e conflitos que perpassam pelos planos e intenções dos atores sociais, de modo a objetivar as percepções do mundo real, materializadas em ações que configuram as representações da esfera pública.

Considerando os arranjos de uma matriz conceitual, de onde se aporta as políticas públicas, ela não se resume a uma única matriz disciplinar, podendo ser objeto de outras áreas e subáreas de onde se produzem as avaliações e acompanhamento da gestão pública. Ainda do ponto de vista teórico-conceitual, acrescenta Souza (2006), a política pública e a política social são campos multidisciplinares, focalizados em explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Uma teoria geral de política pública pressupõe a compreensão das inter-relações existentes entre Estado e demandas sociais, entre política e economia explicada e construída no campo da sociologia, da ciência política e da economia.

Cabe nesse sentido analisar as ações dos governos para responder em que âmbito territorial atua com suas ações, na construção de agendas públicas. A esfera de decisões estabelecidas no campo das negociações entre os interesses do Estado, mediados pela ação dos governos e os interesses dos atores sociais cria um campo com novas conquistas. Do campo empírico, compreendemos que os modelos teóricos para análise das políticas sociais mantêm um diálogo disciplinar em virtude das mudanças econômicas, políticas e culturais. Aponta Arretche (2003) o interesse por esta temática está diretamente relacionado com as mudanças recentes na sociedade brasileira.

O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais – resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado –, assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais – seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses – despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo (ARRETICHE, 2003, p.8-9).

Uma agenda construída pela abertura de novos espaços decorrente da inovação e experimentação das ações dos governos abre a discussão para que os processos decisórios para implementação de políticas públicas dialoguem com segmentos excluídos do acesso às políticas setoriais. Nessa lógica menciona Reis (2003), a necessidade da construção de uma agenda de pesquisa arquitetada no espaço sócio-histórico, no qual indivíduos e grupos de interesse - Estado, mercado e sociedade civil -, reorganizam suas relações diante a complexidade das demandas por novos direitos.

Nessa lógica, Reis (2003), defende a necessidade que o cientista tenha claro em que campo teórico se embasa de modo a explicitar os pressupostos que amparam suas análises. É evidente, que tratar das concepções teórico-metodológicas para a análise sociológica ancore-se na necessidade da construção de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. Acrescenta a autora, sugerindo uma análise das relações de autoridade, mercado e solidariedade, no contexto das profundas mudanças que passam essas categorias, não só no Brasil como no mundo todo.

No que diz respeito à interação entre autoridade e solidariedade, as transformações não são menos relevantes. Assim, por exemplo, as transformações recentes nas relações entre o Estado e a nação são igualmente dignas de nota: identidades coletivas são redefinidas por toda parte, cruzando fronteiras e desafiando autoridades nacionais. Mas, na medida em que a política pública continua sendo definida no contexto dos Estados nacionais, quero me deter apenas em outra dimensão desse relacionamento entre autoridade e solidariedade, o que concerne às organizações voluntárias – ONGs, instituições filantrópicas etc. Também aqui observamos um movimento notável em escala mundial que cria um novo tipo de ator relevante para a prática da política pública, o chamado Terceiro Setor, reino da solidariedade (REIS, 2003, p. 13).

Entendemos que cabe o exame da relação com o Estado no que diz respeito às relações deste com o mercado e oportunamente com a sociedade civil. De imediato é perceptível que a formulação e implementação de uma agenda de políticas sociais se definem no contexto da esfera pública mediada pela ação do Estado. Nesse sentido, a análise recai sobre a ação do Estado, analisando como age e/ou poderia agir para assegurar a provisão de bens públicos, tanto por meio dos serviços produzidos pelo Estado em termos de políticas sociais, quanto das ações transferidas para a execução para organizações da sociedade civil, oportunamente recaindo a responsabilidade sobre as agências de regulação não governamental.

Como menciona Reis (2003), o reino da solidariedade também se assenta nas atividades do terceiro setor, criando uma nova relação de autoridade do Estado com o mercado, desafiando as identidades construídas nos espaços nacionais. A relação autoridade/solidariedade aponta novos padrões de política social gerida a partir dos governos locais. O PBF é articulado a partir das novas demandas e novos atores se inserem nesse contexto provido de pré-noções de democracia participativa, capital social, inclusão social bem como a compreensão de governança.

Um novo cenário se configura na associação dos conceitos de autoridade, solidariedade e mercado. Todavia a composição de uma agenda de pesquisa em ciências sociais não se desvincula de um exame crítico de cada um daqueles conceitos. Reis (2003, p.

14) enfatiza que a “prática da análise política perde sua dimensão científico-reflexiva para tornar-se prática política”.

Minhas observações devem ser vistas como considerações teóricas sobre a inserção de temáticas de pesquisa no quadro geral das questões políticas, econômicas e sociais que desafiam o mundo hoje. Acho proveitoso partir da constatação de que as relações entre recursos de autoridade e recursos de mercado, por um lado, e entre critérios de autoridade e critérios de solidariedade, por outro, passaram por modificações profundas no período histórico recente. O que mais me impressiona aqui é a rapidez com que crenças firmemente estabelecidas no âmbito da academia e no âmbito dos governos foram suplantadas quase da noite para o dia (REIS, 2003, p.13-14).

Nesse contexto, cabe o exame da atuação da sociedade civil empregada como recurso em determinados setores com extrema desigualdade, de onde o conceito de sociedade civil ficaria aquém das ações a ela atribuída. Tomando essa compreensão, de acordo com a autora não será somente a globalização a apresentar novos desafios ao papel do Estado como ente dotado de autoridade. Outros setores especialmente aqueles do campo social, promovem um paralelismo entre os setores de maior desigualdade e a construção de uma agenda de políticas sociais. Em outros termos, a aplicação dos recursos públicos, apontada por Reis (2003), com os custos e as oportunidades de participação dos cidadãos, talvez faça pouco sentido num campo social com profundas desigualdades.

Nesse sentido, as concepções teórico-metodológicas que orientam a análise e composição das políticas sociais permeiam o julgamento crítico da interação da ação do ator público e o voluntariado, no delineio de políticas. Os princípios orientadores da ação, especialmente aquelas que embasam as análises das políticas sociais apontam para tensões e contradições que modelam algumas das concepções: do universalismo a ação focalizada; da afirmação da igualdade a afirmação das diferenças; da busca por reconhecimento a ação de pertencimento. Estes são exemplos de processos socializadores que orientam a construção das políticas.

Às concepções teórico-metodológicas cumprem interrogar por que da existência de determinado fenômeno. Essa tarefa é colocada no esforço de elucidar a interrogação acerca das origens e das causas dos fenômenos sociais, não significando dizer que a procura pela causalidade será o único interesse do pensamento sociológico contemporâneo. Pelo contrário, indagações problematizadoras sobre como, onde e em que medida os fenômenos acontecem são tão pertinentes quanto à busca pela causalidade.

Na presente abordagem reconhece-se a análise descritiva das concepções teórico-metodológicas relativas aos estudos das políticas sociais, todavia se volta ao diagnóstico de

suas inter-relações, das razões econômicas e políticas que geram as tensões sociais que evidenciam a formulação das políticas sociais. O objetivo é compreender as novas carências que se configuram mesmo que antigas, porventura, ainda não estejam devidamente providas, representando, desse modo, uma das tarefas da nossa abordagem.

Cabe ressaltar o caráter não conclusivo no que diz respeito à construção das concepções teórico-metodológicas ao estudo das políticas sociais que dão suporte a este trabalho, o qual não tem a intenção de conduzir o leitor para interpretações consolidadas, deixando a entender que já se esgotaram os estudos consagrados pela literatura. Considera-se, do mesmo modo, relevantes as contribuições advindas da tipologia apresentada em Abranches, Coimbra e Santos (1987); Behring (2010) e Pastorini (1997, 2004) entre outros.

Diante da multiplicidade das concepções teórico-metodológicas, apresentam-se sete formulações de Coimbra (1987) assim delineadas: “perspectiva do serviço social”; “teoria da cidadania”; “marxismo”; “funcionalismo”; “teoria da convergência”; “pluralismo”; “teorias econômicas da política social” (COIMBRA, 1987, p. 75). Sem desconsiderar a tipologia apresentada por Coimbra (1987), optou-se em desenvolver uma análise inserindo igualmente outras concepções teórico-metodológicas a partir de correntes do pensamento sociológico ponderando seus dilemas, suas incoerências, seus alcances.

Retoma-se, pois, a discussão abrindo o debate sobre a questão do método, concebido aqui na perspectiva crítica para avaliar o caminho a ser percorrido e na qual se encontram elementos com maior coerência para explicitação e compreensão da política social e dos processos sociais. Os subsídios desta concepção teórico-metodológica, como grande matriz do pensamento social, apresentam suas implicações para a análise das políticas sociais.

Considerou-se que as concepções da política social partem de uma orientação teórico-metodológica que passa pelo processo de elucidar a realidade sócio-histórica e o exame das questões sociais como apontado por Pastorini (1997; 2004). Ou seja, concebendo as políticas sociais como “concessões e conquistas”, ou seja, a tensão entre planejamento centralizado da governabilidade ou como anuência às demandas por parte do Estado.

1.2.1 A perspectiva funcionalista para análise das políticas sociais

Os teóricos funcionalistas dedicaram uma atenção pouco sistemática às questões da política social, como apontado por Coimbra (1987). Durkheim (1999) tem dificuldade em

perceber as desigualdades sociais, mas remete a discussão para o desequilíbrio na sociedade. A capacidade moral pode ser encontrada em todos, mas não consegue apreender que todos são desiguais e seus valores e suas crenças remetem para posturas concorrenciais na sociedade⁵.

Na intenção de situar e manusear os dados não se trata apenas de estudar as contradições internas da sociedade, os conflitos e os interesses que movem as visões de mundo. A atribuição da pesquisa social diante da realidade material concreta pode ser percebida a partir da objetividade decorrente dos modos que apresentam. Behring (2010, p.27-28), aponta que “atribui-se à pesquisa social, estudar a gênese e o funcionamento das instituições sociais apropriando-se da sua realidade objetiva por meio da observação, da descrição, da comparação, fugindo a um movimento que vai das idéias para as coisas”. As causas dos fatos sociais são, portanto, encontradas na própria história, nos fatos sociais anteriores e sua função social tem como objetivo um fim social e não a construção a partir dos sujeitos das políticas sociais.

Aponta Behring (2010) que a influencia dessa forma de pensar persiste na sociedade contemporânea sob a égide neoliberal de compor o pensamento social e a política social. Assim, em tempos neoliberais, acrescenta a autora, talvez se esteja revivendo o resgate do pensamento durkheimiano de “anomia” para dar explicações às transformações modernas, que equivale à condição “mórbida e patológica” da sociedade com índices de degradação e desequilíbrio social. Isso, levado a efeito pela incapacidade da sociedade exercitar sua influência sobre os indivíduos excluídos, provocando as desfiliações na medida em que determinados grupos sociais não possuem encaminhamentos satisfatórios para suas demandas.

Na atualidade, o resgate dessa forma analítico aponta para a desorganização do capitalismo frente à nova questão social bem como para novos formatos de filiação e pertencas com cobertura da política social. A perspectiva funcionalista se faz presente na literatura sob o enfoque de ponderar como proeminentes as instituições para análise das políticas sociais, bem como os desdobramentos a partir da desenvoltura institucional.

⁵ Aponta ainda Coimbra (1987, p.94) que “Spencer, por exemplo, era mais adversário que um estudioso da política social, opondo-se a ela em nome de um *laissez-fairianismo* ortodoxo”.

1.2.2 A perspectiva do historicismo para análise das políticas sociais

A perspectiva do historicismo firma-se no argumento de que a natureza da realidade social pode ser explicada fundamentalmente pelo processo cultural. Este modo de abordar a sociedade valorizar o papel do sujeito, concebendo a realidade social a partir dos valores, relegando as condições e determinações objetivas da produção da sociedade e destacando as ações intencionais do sujeito em seu contexto cultural.

A perspectiva weberiana, caminha na dimensão historicista, cujas inquietações metodológicas, incorporam as dimensões de que todos os fenômenos culturais e sociais são históricos, conforme aponta Behring (2010). O historicismo tende, portanto, a se orientar do ponto de vista teórico e a se transformar em constante questionamento com respeito a todas as instituições sociais, mas tais questionamentos preservam características sob a forma de crítica cultural ao capitalismo. Orientado sob os aspectos envoltos desta crítica incorpora as transformações da cultura explicitada por meio da história causal.

A sociologia compreensiva possui menor preocupação em explicar os fatos e suas causas, mas compreender o sentido dos processos sociais, passando pela intencionalidade dos indivíduos nas ações sociais (processos sociais) e as condições objetivas de produção da ação ou captar e conhecer os processos sociais. Neste sentido, Freund (1987) assinala que a originalidade encontrada em Weber não é pelo fato de ter separado as estruturas e instituições sociais da ação social multiforme e de suas significações; está menos preocupado em avaliar as instituições e suas estruturas, se são adequadas ou não; mas em compreender em que sentido se “avaliam e apreciam, utilizam, criam e destroem as diversas relações sociais” (FREUND, 1987, p. 68).

Todavia, existe outra perspectiva do historicismo igualmente relevante para análise das políticas sociais. A concepção da tendência a um racionalismo econômico implica em reconhecer a sua influencia na construção a pesquisa social, especialmente em relação ao Estado na definição dos assuntos econômicos e políticos. Esses assuntos dizem respeito à constituição da autoridade e da legitimação das relações de poder que constituem o interior do Estado. Weber (2000, p. 139) analisa a economia e a sociedade pela vigência da legitimidade da autoridade, que ocorre via “dominação”, assim entendida, como “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou dadas) dentro de determinado grupo de pessoas”.

Cabe ressaltar a natureza compreensiva da política pública, numa arena, na qual se situam unidades organizadas em uma totalidade real, concreta e material, expressando que dizem respeito aos valores e intenções subjacentes a própria sociedade capitalista, de onde se expressa seus antagonismos nas relações com o Estado, o capital e o trabalho. Da compreensão de totalidade concreta material, nascem duas implicações as quais refletem o próprio antagonismo da sociedade capitalista. Por mais que queiramos desvencilhar o recorte teórico na definição do campo do conhecimento da política pública, esta área do conhecimento é permeada por intenções e modos diferentes de compreender as ações decorrentes deste debate.

A relação do Estado com os modos de produzir uma racionalidade da economia, da sociedade, do indivíduo desemboca na possibilidade de reportarem-se as políticas sociais sob a perspectiva burocrática administrativa. Assim na concepção de uma realidade histórica em Weber a política social pode ser “encaixada” num esquema conceitual da dominação legal permeado por um corpo administrativo burocrático. Desse ponto de vista pode-se compreender como se produziram as políticas sociais no Brasil, especialmente aquelas de cunho assistencialista ou patriarcal. Não é de se estranhar os cenários pelos quais foram concebidas as políticas sociais via dominação legal do Estado burocrático.

1.2.3 A perspectiva dialética para análise das políticas sociais

As contribuições da dialética em sua tradição histórica não podem ser entendidas a partir de uma única abordagem, mas desdobrados metodológicos de Karl Marx e do marxismo contemporâneo podem ser utilizadas para apoiar a análise da política social.

Primeiro, compreende-se que o ponto de confluência marxista trata os processos sociais como materiais e históricos. Segundo, a análise do sistema capitalista de produção, em especial as características que assentam nas relações econômicas de produção e são vistos como fenômenos sociais. Terceiro, nesses fenômenos sociais predominam as estruturas de apropriação econômica e de dominação política, de onde cristalizam as relações e os antagonismos da sociedade. E, em última instância, o modelo de produção capitalista, mercantiliza as relações, os indivíduos e as coisas, tratadas como mercadorias tanto no âmbito local quanto mundial.

Ressaltamos que não há na construção da abordagem marxista a preocupação em análises pontuais ou no momento histórico da modernidade não constrói uma análise específica sobre políticas sociais. Contudo, como apontado por Behring (2010), a sua análise configura-se claramente importante para apreensão desta temática. Em especial, destaca-se que Marx (1978), em “Para a Crítica da Economia Política”, faz análise da “produção e consumo”, “produção e distribuição”, “troca e distribuição” como recurso heurístico na perspectiva de analisar os fenômenos sociais em seu complexo contraditório. Também enfatiza ainda a noção de “movimento” nas categorias, sejam elas, na produção, no consumo ou na relação de distribuição e troca. Nessa perspectiva da lógica do capital e na condição histórica do movimento da sociedade se constroem as políticas sociais, reordenadas periodicamente a partir desse movimento.

Assim, a perspectiva marxista utilizada para análise das políticas sociais, como apontado por Behring (2010), parte da sua complexidade processual conflituosa, resultante das relações entre Estado e a sociedade civil⁶. Essa visão analítica das políticas sociais vistas sob a égide da sociedade burguesa pode ser compreendida para além da mercantilização das relações sociais e individuais. No interior dessas relações estão os conflitos sociais e decorrem dessa compreensão as medidas, seja de concessão como ações benevolentes por parte do Estado, seja de conquista dos direitos.

Neste estudo aqui empreendido, fez-se opção por tratar em apreender a política social como produto da relação dialeticamente antagônica entre capital x trabalho, Estado x sociedade margeados pelos princípios de direitos e cidadania. Neste processo dialético se capta os movimentos da sociedade na construção da política social, sendo as mesmas sob o olhar materialista, histórico e dialético, considerando suas múltiplas causalidades, tanto aquelas relacionadas ao aspecto histórico quanto ao político.

Para concluir, optou-se por dar início a essa discussão pela questão do método e pelas concepções teóricas a respeito das políticas sociais, ponderando ser igualmente importante explicitar o caminho a partir do qual se referencia essa discussão nos capítulos seguintes. Ressalta-se que tratar das concepções das políticas sociais supõe a existência de uma visão teórico-metodológica, que ao seu tempo, tem relações com perspectivas políticas e visões sociais de mundo, ideologias e utopias (LÖWY, 1998). Assim, poder-se-ia indagar se seria

⁶ O âmbito desse conflito envolve a superação do racionalismo tecnocrático quando se limita a discutir a eficiência e eficácia das políticas sociais na resolução dos problemas, sem questionar a contradição interna do capitalismo em garantir ou assegurar justiça social e equidade.

possível uma objetividade nas ciências sociais, considerando as subjetividades dos sujeitos e suas relações históricas, culturais, econômicas, ideológicas, entre outras.

Acrescenta ainda Löwy (1998, p.9) que “essas questões estão no centro do debate metodológico e epistemológico, no conjunto das ciências sociais modernas, desde sua origem até nossos dias.” Dessa forma, concordando com o autor, não se despreza que a análise dos processos de formulação de políticas sociais e as relações sociais estão carregadas de disputa por projetos societários, materializado nos seus pressupostos.

1.3 Fundamentos e armadilhas nos cenários de construção das políticas sociais

Remetemos nossa discussão para a compreensão epistemológica a cerca das políticas sociais, compreendendo onde se situam os indivíduos e as relações sociais, a sociedade civil e o Estado. Por meio de instituições sociais e políticas concretas o Estado se configura articulado para o ordenamento social e em meio a relações contraditórias; estas produzem novos arranjos institucionais que por sua vez, produzem políticas sociais para atendimento às demandas sociais, políticas e culturais. Nesse sentido, compreender um determinado fenômeno seja ele social, cultural, político ou econômico significa delinear a presença do movimento das forças sociais.

Sob este prisma, o olhar se voltará para o Estado e como este concebe a política social numa sociedade desigual. Toma-se como recurso heurístico, distinguir, de um lado, o modelo de proteção social implantado pelo Estado sob orientação de concepções teórico-metodológicas, seus objetivos proclamados, para amenizar a pobreza e, de outro, as desigualdades, produzidas ao longo do tempo pelo desenvolvimento sócio-econômico e as respectivas formas de abstrair mais valia social. Observa Höfling que “não é uma simples questão de abordagem: concepções metodológicas implicam pressupostos, conceitos, posturas teóricas, sistematizações intelectuais, proposições políticas, enfim, concepções de mundo e sociedade diferentes” (HÖFLING, 2001, p. 32).

Assim, as políticas sociais necessitam de análise com profundidade não apenas por meio do seu aspecto exterior, de sua expressão imediata entendida como fato social isolado, porém indagar em que medida é um complexo organizacional histórico e estrutural. Behring (2010) aponta a postura analítica.

Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (e que,

dialeticamente, também sofrem efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. (...) Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam. (BEHRING, 2010, p. 43).

Neste estudo, tomou-se uma ampla dimensão para conceber as políticas sociais sob os aspectos da história, economia, política e cultura por entender que esses aspectos orientam o núcleo central da vida social, não sobrepondo apenas aos aspectos da produção econômica numa relação com o mercado, por vezes entendido como determinante das relações da política social. Discordou-se da postura adotada por Behring (2010, p. 43) para análise das políticas sociais ancorada na “idéia de que a produção é o núcleo central da vida social e é inseparável do processo de reprodução, no qual se insere a política social”.

Para além da variável econômica, para compreender-se as políticas sociais será necessário apreender as características da sociedade brasileira, suas contradições em gerar acúmulo de riqueza e, ao mesmo tempo, produzir as desigualdades e ensejar a redistribuição. Assim, pode-se concordar que uma análise das políticas sociais, sob a perspectiva do enfoque dialético, leva em consideração alguns aspectos, dentro eles o papel do Estado na regulação e implantação de tais políticas e a pressão das demandas sociais sobre a esfera estatal.

De outro modo denomina Coimbra (1987, p. 111) de “hipótese do engodo” a compreensão de que as políticas sociais são determinadas pela lógica do Estado, emanadas do processo interno de reconhecimento ao seu livre entendimento e conveniência, e em qual momento os trabalhadores poderão ter acesso a elas, tendo-os como objeto final. Essa perspectiva poderá ser considerada do ponto de vista teórico uma posição unilateral e empobrecida.

Numa outra visão, Coimbra (1987) identifica na lógica do Estado, as políticas sociais surgindo por meio de requisitos quase que técnicos no processo de acumulação da sociedade capitalista, sendo tais políticas sociais exigidas em determinados momentos em decorrência da produção de mercadorias, em outros pelas necessidades da circulação, estabelecendo uma relação mercantilizada. Na lógica do Estado, os processos da produção de mercadorias e o da circulação são igualmente importantes para implementação das políticas sociais como mecanismo de inclusão e acesso ao consumo material e imaterial.

Esta visão incorpora a concepção das políticas sociais analisadas sob o ponto da existência de uma relação complexa envolvendo: o jogo de poder entre as classes, o Estado

como intermediador dos interesses e os trabalhadores como demandantes e beneficiários. Por outro lado, entende-se, também, que estas políticas sociais, permeadas por esses níveis de tensão e conflito podem ser resultantes das relações conflitivas cumprindo as funções de regulação econômica e política.

Segundo Coimbra (1987), as concessões das políticas sociais voltadas para educação, nutrição e alimentação proporcionam menos desgastes (nos intervalos improdutivos em termos capitalistas) e o cotidiano do trabalhador ativo pode ser mais bem explorado produzindo mais-valia social. Ou seja, a mais-valia social, do ponto de vista do Estado é endossada como concessão e sob o olhar do trabalho alienado e associado como conquista. Assim, o conflito social entre trabalhador e detentores do capital é amenizado pela mediação do Estado; o trabalhador é colocado constantemente numa situação de trabalhador ativo/produzido, explorado e candidato a substituir aqueles que porventura deixam os postos da reprodução.

A ótica crítica dessa perspectiva assenta-se na visão polarizada das políticas sociais: de um lado concebida como iniciativas do Estado, como responsável por dar respostas às demandas sociais e garantir a hegemonia do sistema capitalista e, por outro lado, a tentativa de explicar a sua existência exclusivamente decorrente da luta e pressão de setores da sociedade civil. Em ambos os extremos predomina a visão do Estado, como aponta Behring (2010), maquiada “como esfera pacífica, desprovida de interesses e luta de classe”.

Na perspectiva da circulação de mercadorias em momento de queda no ciclo da economia de mercado e dos negócios, as políticas sociais preencheriam um papel relevante (COIMBRA, 1987, p.111) sustentando as demandas globais, por meio das transferências diretas de renda gerando consumo de modo a mover a economia em crise. Em épocas fora das crises, as políticas sociais exerceriam a função de circulação de mercadorias independente da relação contratual de trabalho. Em outras palavras, não causaria impacto na relação de emprego/trabalho, pois seu foco seria a canalização de renda àquelas famílias em estado de vulnerabilidade, desfilados, desempregados, pobres, incapazes por meio do sistema de proteção social. Como enunciada acima, a análise das políticas sociais está relacionada às transformações do capitalismo e concomitante, a esse processo, as tarefas incidem em situar os indivíduos excluídos ou aqueles inseridos em vulnerabilidade no contexto da reprodução da vida social, mediada pela ação do Estado, em meio à dimensão política, econômica e cultural.

Essa visão remete à análise causal das políticas sociais compreendendo-as como mecanismos facilitadores à acumulação via concessão econômica e política. Sob a perspectiva econômica assumiriam a tríplice função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho, aumentar a produtividade, além de manter constante o nível da demanda e do consumo como mecanismos de controle em épocas de crises no mercado. Já do ponto de vista político, são vistas como instrumentos agregadores para legitimação das condições políticas e do regime capitalista via processo de cooptação dos trabalhadores ao sistema de concessão.

Nessa perversa lógica em compreender as políticas sociais como mecanismos de concessões econômicas e políticas, transitam uma compreensão unilateral, muito embora não consistam equivocadas, mas é insuficiente por não explicitarem as contradições inerentes à sociedade capitalista. Assinala Behring (2010) que as políticas sociais são elementos centrais constantes da luta dos trabalhadores, as quais, quando potencializadas, podem traduzir em ganhos aos trabalhadores e, num outro contexto, atribuírem limites aos ganhos do capital.

Além disso, considerou-se também o papel dos movimentos sociais no reordenamento do tecido social, numa ação de constante enfretamento ou descontinua, frente às políticas econômicas, ditadas em cada época por interesses e forças predominantes. Nesse sentido, as múltiplas conexões são apontadas por Behring (2010) que

É imprescindível analisar aspectos centrais da política econômica como índices de inflação, taxas de juros, taxas de importação/exportação, distribuição do produto interno bruto nos orçamentos das políticas econômicas e social, grau de autonomia do Estado na condução da política econômica, acordos assinados com organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional, grau de acumulação e concentração da riqueza socialmente produzida, de modo a mostrar seus efeitos sobre a conformação das políticas sociais. (BEHRING, 2010, p. 44).

As mudanças, como as iniciadas na década de 1980, produziram conseqüências na sociedade salarial, assim produzindo o que foi denominado de nova pobreza⁷, de nova questão social e de novos movimentos sociais (CASTEL, 1995). Esse debate está colocado no contexto das grandes transformações que ocorreram na economia, cujas conseqüências percebidas com maior impacto, estão relacionadas ao número de desempregados gerados a partir das inovações tecnológicas e das reformas de cunho neoliberal. Além de se considerar

⁷ A “Nova Pobreza” é um fato novo que foi registrado nos anos de 1980 e 1990, a partir de quando milhões de pessoas, que viviam próximo ou mesmo acima das linhas de pobreza, caíram de nível socioeconômico nos países do Terceiro Mundo; nos países ricos, centenas e milhões passaram a integrar o “Quarto Mundo” e, nos países do socialismo, milhares passaram a viver a insegurança. Trata-se de um novo fenômeno que assume padrões, características e sentidos os mais variados, afetando, diferentemente do passado, grupos e pessoas que nunca tinham vivenciado estado de pobreza, como: empregados do setor moderno, professores, pequenos produtores, artesãos autônomos etc., cujo traço comum é o declínio nos níveis de renda, com considerável deterioração nos padrões de vida (Silva, 2008, p. 41-42).

esse contexto, percebeu-se que, além do desemprego, surgem as relações de trabalho precarizado e da desqualificação ante as exigências do mercado.

As recentes transformações provocadas pelo capitalismo possuem a conotação de expropriação e podem ser percebidas nas mais diferentes esferas da vida social, com o reordenamento da conformação histórica, econômica, política e cultural. A intensidade dessas ações, não se limita em asseverar a radicalidade das relações de produção, mas para além desse caráter, cria um novo paradigma como processo continuado de reinvenção de desigualdades.

O capitalismo compreendido como processo conflituoso com seus antagonismos e protagonista da exploração via relações do trabalho é também um processo contraditório em que emergem de maneira continuada as manifestações de novos direitos, cujo fenômeno social caracterizado como um processo inconcluso. Assim, entende-se que o relacionamento entre a liberdade e a igualdade - abarcadas como uma racionalidade afeita aos indivíduos - são processadas sob a égide da tensão insolúvel.

Visões distintas de sociedade, de Estado e do exercício do poder tendem a gerar projetos dispares e suas correspondentes ações em face da questão social. Como ressalta Höfling (2001), as políticas sociais “assumem feições” diferenciadas em distintas sociedades e que, por sua vez, diferentes concepções de Estado orientam estratégias de intervenção governamental. Nesse contexto, é impossível pensar o Estado distante de um plano político e de uma teoria social que explicita a sociedade em sua totalidade contraditória.

No campo teórico, alguns autores, como Wallerstein (1974), apontam o capitalismo como à acumulação do capital e conseqüente aumento das desigualdades, ou uma racionalidade em relação à mudança política e econômica. O problema básico das sociedades desiguais não se assenta na questão econômica e na adequação dos recursos, mas na alocação para a política social de modo a produzir distribuição ou redistribuição igualitária. O modo como a economia se desenvolveu produziu o setor público, mas somente a crise ante a questão social desembocou em um Estado⁸ ampliado que incorpora o conflito social.

Nesse cenário da relação entre Estado, economia, sociedade e relações de produção cultural e material inserem-se as políticas sociais como processo histórico (BEHRING, 2010, p. 47): confluência dos movimentos do capitalismo, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. A origem das políticas sociais data aos movimentos de massa social-

⁸ Não é objetivo aqui determinar o nascimento do Estado ou demarcar o seu declínio, Carnoy (1994) aponta que importa definir quando no capitalismo surgiu o momento da forte presença do Estado.

democratas, mas de modo abrangente situa-se na passagem ou mudanças de funções do Estado na sociedade contemporânea.

No cenário nacional brasileiro, toma-se como ponto inicial uma modalidade assistencial de pautar a política social, especialmente nas inovações ou oportunidades em que o Estado incorpora a visão de negociação dos conflitos, abrindo espaço para as demandas dos setores excluídos. Apresenta-se, nessa concepção, uma forma contraditória, que orienta a formulação das políticas sociais no Estado brasileiro quando este incrementa políticas para atender pressões sociais advindas de setores mais pobres da sociedade, excluídas dos acessos a bens e serviços, ofertados pelo Estado.

Os cenários das políticas sociais no Brasil mostram seu nascimento atrelado ao Estado intervencionista, permitindo apenas acesso discriminado a recursos e a serviços sociais (YAZBEK, 2009). O caráter regulador intervencionista do Estado demonstra a sua capacidade de prover políticas sociais casuísticas, inoperantes, fragmentadas sem o devido reconhecimento de direitos e ausência de ações efetivas de modo a garantir a processualidade das ações aos setores excluídos.

Dessa forma, será necessário percorrer um caminho histórico de maneira a compreender a construção da “questão social” tratada como política social, remetendo a análise para as reformas dos direitos sociais que ocorreram no Brasil na década de 1980 a 1990. A agenda das reformas no que se refere à ação do Estado, resultando em mudanças significativas e na organização do Sistema Brasileiro de Proteção Social – SBPS.

Aquele modelo desenvolvimentista, hábil em promover o “milagre econômico”, não foi capaz de promover o milagre social, com redistribuição das riquezas produzidas, acumuladas e acessadas por parcelas pequenas da população. A acumulação de riquezas esconde as desigualdades e suas contradições. A década dos anos 1980 marca tanto as conquistas dos direitos civis quanto dos direitos políticos, ampliando a conquista sobre os direitos sociais e econômicos. Nessa mesma perspectiva, a atuação dos Movimentos Sociais traz na agenda a redemocratização do país e consequentemente à organização de um novo ordenamento constitucional, garantindo as liberdades individuais e coletivas como pressupostos para a democracia e a cidadania.

A Constituição Federal de 1988 estabelece as bases para uma expressiva alteração da intervenção estatal na consolidação de uma política social, ampliando o leque de direitos sob a responsabilidade estatal. São acentuados os impactos das ações das políticas sociais para o

desenvolvimento humano, estabelecendo os princípios e diretrizes para as novas políticas, bem como delimitando e definindo beneficiários.

Determina ainda que os direitos humanos e sociais sejam de responsabilidade pública e estatal, logo, inserido na agenda das políticas públicas. Tomando conhecimento dessa conquista, empreendem-se mudanças na estrutura social na sociedade brasileira, com a implantação do novo conceito de seguridade social, ancorada em três políticas de assistência e proteção social: a saúde, a previdenciária e a assistência social.

[...] a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza (CARDOSO & JACCOUD, 2005, p. 182).

Como ressalta Jaccoud (2005), o reconhecimento de novos direitos sociais amplia a responsabilidade estatal, diante da nova conjuntura estabelecida pela normalização constitucional, sendo objeto de regulação estatal. As garantias legais de proteção provocaram ampliação do encargo público em face de diversas problemáticas sociais cujo enfrentamento se dava, parcial ou inteiramente, em ambiente privado.

Os mecanismos institucionais de transferência direta de renda (MEDEIROS, BRITTO & SOARES, 2007) tomam a pauta da construção dos cenários das políticas sociais no Brasil, mediante as mudanças econômicas, estabilidade e conseqüente aumento da capacidade de gestão e consumo das famílias. Esse cenário foi construído e articulado como medida atinente a renda mínima, superado em sua gênese e concebida como uma renda de cidadania, provendo acesso a serviços e direitos, demonstrando assim a preocupação com a desenvoltura da política econômica baseada na concentração de renda.

Dentre os muitos fenômenos a serem destacados, assinala-se o entrelaçamento das políticas sociais como ações propositivas, sua complexidade nas relações de sociabilidade e alocação do indivíduo no contexto de direitos. Esses fenômenos necessitam de uma orientação teórico-metodológica para compreensão do pano de fundo em que se assentam e por vezes se sobrepõem às políticas sociais.

Ao tratar as políticas sociais sob um enfoque dialético, a política econômica será um dos aspectos, dentre outros, que carecem de análise no contexto da produção da questão social como uma questão política no Estado brasileiro. Assim, compreende-se que os aspectos da história dos movimentos sociais, que enredaram a construção dos novos cenários da política social no Estado brasileiro com forte cunho patrimonialista, são decorrentes dos antagonismos do próprio sistema capitalista.

2. CONSTRUÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL, A SOCIEDADE E O ESTADO

O conteúdo da questão social perpassa a agenda pública e seu status pode ser reconhecido pelo lugar do social ocupado na vida política e na sociedade Brasileira, como apontado por Cohn (2002). Enfatiza a autora que a história brasileira confirma que o empenho para romper com a pobreza e a desigualdade social jamais se conformaram adequadamente como questão social. A questão social aqui entendida como expressão das relações sociais ou, entendida no sentido que lhe dá Castel: como uma contradição em torno da qual “uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta afastar o risco de sua fratura” (CASTEL, 1995, p. 18). As demandas por proteção social emergem e organizam-se de forma diferenciada em decorrência da dinâmica econômica, social e da forma de organização e legitimação de seu sistema político. Nesse sentido, circunscreve-se num campo de disputas, pois diz respeito à desigualdade econômica, política, cultural e social entre classes sociais, envolvendo a luta pelo usufruto de bens e serviços socialmente construídos como direitos, no âmbito da cidadania. (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2008). Portanto as respostas à pobreza e às desigualdades dependem da forma como se constitui o entendimento sobre a questão social.

O processo crescente de industrialização com mudanças no perfil econômico e de mudanças do papel do Estado exigiu uma “cidadania regulada” (SANTOS, 1987). A regulação se operacionalizou via legislação trabalhista, sindical e previdenciária, incluindo o encaminhamento da questão social, concebida e restrita aos sujeitos inseridos neste cenário de institucionalização. Ou melhor, trabalhadores qualificados, assalariados, urbanos passaram a ser submissos às regras da relação trabalhista do setor privado da economia.

Numa outra vertente, caberia aos desfiliaados do sistema de proteção do trabalho, a filantropia, como prática do cuidado às pessoas desassistidas da relação com o mercado e consequentemente desassistidas das políticas do Estado, pois este atenderia a uma suposta camada segmentada de empregados.

No entanto, a sociedade brasileira mudou de forma acentuada no período recente e, nesse contexto, a questão social poderá equivaler como produto da luta política (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2008). Acrescentam-se à agenda pública as novas demandas expressas, sobretudo, pelo que passou a incorporar às novas formas de exclusão social e econômica e, ainda como ponto central desta agenda, as profundas transformações nas relações de trabalho. Aponta o mesmo autor que o problema estrutural desse fenômeno

assenta em dois pontos principais: a ampliação do desemprego estrutural, conjugado com a precarização das condições de trabalho e as variações do perfil do trabalhador demandado pelo mercado capitalista globalizado.

A lógica perversa se manifesta especialmente na década de 1980 e 1990, quando se desdobram as políticas de assistência social e ao mesmo tempo parece estar em ascensão à distinção clarividente entre ricos e pobres, asseverada pela desigualdade de apropriação de renda monetária. Um indicador que define esse fenômeno pode ser aferido pela via dos componentes do Índice de Gini⁹, que permanece nestas duas décadas na estabilidade equivalente a 0,6366, ou com pouca variação.

Assim, o “lugar do social” na agenda governamental, tratado como questão social, é visto como passível de intervenção via focalização das demandas para atendimento por meio de políticas compensatórias em face de deficiências ou da vulnerabilidade. Os objetivos das políticas econômicas não seriam aqueles expressos pela ditadura militar: crescer para poder distribuir, mas a referência seria via ajustes estruturais na economia, compreendidos no interior da imbricada ordem global.

Compreende-se que um modelo econômico assenta-se em vertentes políticas macroeconômicas a serem adotadas, bem como em que medida orienta as decisões a serem tomadas em relação a determinado aspecto da realidade social visando ao diagnóstico, à formulação, à implantação e à avaliação de políticas sociais diante das novas feições do tecido social. Nesse sentido, os ajustes macroeconômicos na economia brasileira a partir de 1994 possibilitaram a estabilidade da moeda, a recuperação da capacidade de compra do salário mínimo e o conseqüente recuo do número de pessoas pobres.

Nesse sentido, perguntar o que considerar como questão social e que lugar ocupa na agenda governamental, será tarefa a ser compreendida ao longo do período histórico que ocuparam os movimentos reivindicatórios, de onde os indivíduos recuperam sua capacidade ativa, pela conquista de direitos. Assim, nesse capítulo, nosso trabalho será situar as questões sociais no Estado brasileiro, sem deixar de considerar como os diferentes atores se movimentam e quais contornos estes assumem frente às demandas dos movimentos reivindicantes.

⁹ Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). IBGE – Censo Demográfico 1991, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censodem/tab155.shtm> acessado em 28/02/11.

2.1 Caminhos para construção da questão social

A sociologia clássica se ocupou de dar resposta intelectual a uma dupla revolução: a revolução política na França e a revolução industrial na Inglaterra (SANTOS, 1999). Alguns fatores econômicos, políticos e sociais que aconteceram na Alemanha, próximo ao fim do século XIX, remetem para uma nova compreensão de sociabilidade. O desenvolvimento industrial, conjugado com a construção do pensamento nacional, a entrada do capital financeiro no conjunto das relações econômicas e sociais, determinados pelo avanço de uma influente burguesia industrial e financeira, manifesta-se como fenômenos irreversíveis que tornam contraditórios toda a adesão a instituições, valores e configurações de sociabilidade incompatíveis com esta nova lógica.

A sociologia contemporânea, por seu lado, tem seus registros como desdobramentos dos limites impostos por específicos movimentos de retrocesso no campo da democracia, das conseqüências do movimento socialista, da emergência do Estado de Bem Estar; por outro lado, inclui a busca pela compreensão dos desdobramentos da revolução científica e tecnológica afeita tanto a área industrial, quanto à vida cotidiana.

A sociologia brasileira, nos anos 50, ocupou-se de temas como desenvolvimento nacional; o processo de inversão industrial pela recuperação das exportações e substituição das importações e pela crescente produção interna de bens duráveis e semiduráveis; a busca da construção da identidade e estudo dos problemas das classes e aglomerados urbanos. A sociologia brasileira, herdeira da sociologia clássica, também se ocupou de temas ligados à liberdade civil em face do Estado autoritário e à lei da anistia; ao movimento estudantil e ao sindicalismo; à sociologia rural e às migrações internas, à fronteira agrícola e à luta pelos direitos ao uso da terra, entre outros. A relação de proximidade da sociologia brasileira com o que acontece no mundo e na sociologia contemporânea manifesta-se quando discute estes temas: violência, questão ambiental, desigualdades, pobreza e os dilemas contemporâneos da democracia e dos direitos.

Inaugura-se, portanto a tradição que caberia ao Estado cuidar exclusivamente dos setores da sociedade que a ele importava no cumprimento das metas dos sucessivos projetos econômicos vigentes. Por conseqüência, estabelecia no país o entendimento que incumbiria ao Estado planejar ações de controle aos interesses econômicos que atendiam aos projetos das políticas desenvolvimentistas com reflexos compreendidos durante o longo período.

Assim, as políticas desenvolvimentistas, propugnadas pelos organismos internacionais ONU, OEA, CEPAL, BID, FMI impregnaram as ações das políticas sociais na América Latina e no Brasil. Aponta Wanderley (1993) que o mote dessas políticas seria o equacionamento do atraso e do subdesenvolvimento, superado via crescimento econômico, ordenado por categorias de modo que o subdesenvolvimento possa ser superado. Ainda que desenvolvimento significasse atingir o patamar das sociedades avançadas ou sociedades modernas na passagem do tradicional ao moderno.

O processo de urbanização e industrialização exigia uma nova configuração na estrutura de mercado e de trabalho. Enfatiza a autora que a inserção de novas forças é proveniente do capital monopolista, que ganha os contornos da política desenvolvimentista propugnadas pelo governo de Juscelino Kubitschek 1956/1961 e, cuja proposta tem como meta a aceleração do processo de crescimento econômico na intenção de superar o atraso.

Conseqüentemente passa-se a requerer dos órgãos públicos uma política de modernização: enfatizando as variáveis econômicas do desenvolvimento, o governo passa a propalar uma formação técnica e profissional competente e a especialização da mão-de-obra. (WANDERLEY, 1993, p. 23).

A partir dessa lógica capitalista, evidencia-se a necessidade de ampliação do mercado de consumo por meio da inovação das atitudes e dos valores da população em relação à nova forma de vida voltada para o consumo; a instrumentalização técnica e normativa objetiva disciplinar o mercado de trabalho e a modernização da agricultura possibilita a consolidação do sistema capitalista.

Assim, os anos pré-ditadura militar foram marcados, por um lado, pela construção de uma consciência nacional-popular, como apontado pela autora: o engajamento de amplas camadas sociais nas lutas por reformas estruturais, pela crescente pressão por abertura política aos direitos sociais com a crença em mudanças estruturais. Vários grupos da sociedade organizam em torno da bandeira das reformas de base: reforma agrária, urbana e tributária. “Os direitos sociais no Brasil foram de reconhecimento tardio, por meio de uma “regulação social tardia” (Sposati, 2002, p. 2). Por outro lado, cabe ressaltar as considerações de Jacobi (1983) quando discute a periferização das classes populares e a luta pela cidadania.

A intensificação do processo de urbanização cria condições para o ingresso de enormes contingentes de migrantes na vida urbana dando o primeiro passo para a conquista da sua cidadania social e política. A pressão pelo acesso a empregos gerados pelo desenvolvimento urbano industrial somado à necessidade de ampliar as possibilidades de consumo e a demanda por espaços de participação política nos quadros sociais institucionais configuram-se enquanto fatores de mobilização política popular. No quadro do Brasil pós-1945, o populismo se transforma na

principal forma de expressão política dessa emergência e participação das classes populares urbanas. (JACOBI, 1983, p. 147).

Nesse horizonte histórico, ao apresentar as principais questões para a política social no Brasil no pós-64 é fundamental destacar que o período de 1967 a 1973 fora denominado pelo que se convencionou de “milagre econômico” e os anos seguintes marcados por crises aos moldes centralizadores. No cenário nacional sob o autoritarismo buscava-se uma política centralizadora no Estado, provocando uma “regulação social tardia” (SPOSATI, 2002). Nessa ótica, enfatiza a autora que

O Brasil dentre outros países latino-americanos só reconhece os direitos sociais e humanos no último quartil do século XX após lutas sangrentas contra ditaduras militares que, embora empregando a ideologia nacionalista – ou o modelo desenvolvimentista de Estado-Nação – não praticavam (ou praticam) a universalidade da cidadania. (SPOSATI, 2002, p. 1).

No panorama nacional, sob o comando do governo Geisel, é elaborada a estratégia denominada de “processo de distensão”. Nas palavras de Wanderley (1993, p.34), a “distensão” no governo Geisel (1974-1979) “tinha como objetivo um afrouxamento da tensão sócio-política”. As articulações buscavam uma política com mecanismos representativos flexíveis com a intenção de cooptação de setores da oposição, inaugurando-se, portanto, uma nova fase de institucionalização do Estado. Dessa forma, a legitimação do Estado se daria via negociação de exigência da oposição e das elites, num esforço para a ampliação da base de sustentação do Estado¹⁰. Enfatiza a autora a busca concomitante em valorizar o domínio da Sociedade Civil, pelo bom emprego do poder coercitivo em divergência com a retórica.

Os interesses de classe se configuram em maior proporção na tomada do poder de Estado pelos militares como forma de conter pressões populares pela ampliação das políticas sociais. O período ditatorial é denominado de modernização conservadora com características de acumulação, concentração e centralização. Nesse sentido, a expressão da luta de classe, em especial a luta dos trabalhadores, configura-se como lutas por direitos sociais universais para a cidadania, como uma clara reação à naturalização do ordenamento jurídico capitalista, suas desigualdades e exclusão social. Apesar das restrições políticas, os movimentos sociais são espaços presentes para popularizar essas lutas, articulando suas demandas com o Estado e

¹⁰ Ou ainda em que medida, conforme Reis (2000, p.144) “[...] somente quando as elites virem vantagens na coletivização de soluções a problemas sociais é que o poder público tornou-se o agente natural na provisão de ‘bens de cidadania’ como educação, saúde e previdência”. Desta forma a elite não se vê como parte do Estado, nem mesmo quando ocupam posições de representação. De acordo com Reis (2000), o papel de formulação de políticas sociais de certo modo chama atenção da elite, a exemplo da educação, vista como um recurso a ser explorado pelo poder público tendo em vista dotar os setores populares de condições para competir por um lugar melhor na estrutura social sem envolver uma ativa redistribuição de renda e riqueza

com o patronato, que gradativamente enfrenta a questão social ao formular e programar políticas sociais como resposta às demandas.

Considera-se, pois, que a tríade das políticas desenvolvimentistas, da modernização do Estado brasileiro e do processo de industrialização/urbanização não constrói políticas sociais para atendimento aos excluídos do processo econômico desenvolvimentista. Nessa perspectiva, o Estado com claras preocupações em prover e consolidar a economia de mercado torna-se alvo dos movimentos reivindicatórios sociais além dos movimentos sindical e eclesiástico. Afirma Jacobi que

O Estado passa a ser identificado como o alvo a ser atingido pela pressão coletiva, colocando muitas vezes as classes populares num confronto direto com órgãos públicos, questionando sua representatividade e legitimidade e penetrando num terreno onde se defrontam os diferentes grupos de interesses em torno dos problemas urbanos. (JACOBI, 1983, p. 149).

A compreensão desse hiato consiste em que questão social seja compreendida a luz do processo histórico pelo qual foram concebidas as orientações estatais, o movimento da sociedade civil e a luta pela apropriação da riqueza socialmente produzida. Assim, o reconhecimento da questão social é expressão do processo de formação e do ingresso dos atores sociais no cenário político a partir da constituição de mecanismos públicos de negociação de demandas da sociedade (REIS, 2000). Não obstante, para o tratamento sociológico dado à questão social torna-se importante aludir às diferentes maneiras de interpretá-la especificamente no que diz respeito ao caráter regulador e intervencionista do Estado desenvolvimentista na condução das relações sociais que dizem respeito às políticas sociais.

Nesta ótica, o Estado na formulação das políticas sociais atua como campo de forças relacional ou confluência das forças díspares e dos interesses de classes sociais. Como aponta O'Donnell (1980), há uma articulação desigual da sociedade em classes sociais criando um diferenciador no acesso aos recursos, via dominação dos mecanismos supostamente democráticos. Os modos operantes da dominação não se apresentam apenas na dimensão econômica por uma determinada classe, mas na reprodução objetiva do Estado via instituições privadas por meio de seus programas e projetos, reproduzindo as relações sociais e assumindo a função de regulador do processo cumulativo das riquezas. Como menciona Yazbek (2009), os estudos marxistas acerca das políticas sociais demonstram que elas são estruturadas a partir de características políticas e econômicas do Estado e condicionadas a essas características, quer sejam nos países centrais ou periféricos.

As lutas populares expressam sua contradição na construção da política social no Brasil, cujas evidências ficam patentes no período conhecido como processo de redemocratização. Os anos que se seguem são marcados pela crescente demanda para definição de políticas sociais no cenário da transição democrática, abertura política e, conseqüentemente, a redemocratização do poder de decisão no país. Essas circunstâncias políticas pesaram de forma expressiva na articulação da Sociedade Civil, sobre os movimentos sociais e na construção de uma esfera pública (questões que serão tratadas a seguir). Do mesmo modo, compreende-se que o resultado dessas lutas remete à realocação para os cenários da desnaturalização da apropriação da riqueza socialmente produzida (YAZBEK, 2009). Observando-se as análises de conjuntura da redemocratização a observação perpassa também as relações entre o público e o privado, considerando uma relação entre trabalhador, mercado e Estado. Assim enfatiza Yazbek (2009) que

Essa modalidade de tratamento que o Estado vem dispensando aos segmentos mais pauperizados da força de trabalho deve ser apreendida no contexto contraditório das mutações econômicas, sociais e políticas que vem caracterizando o desenvolvimento capitalista no Brasil, sobretudo nas três últimas décadas. Produto de uma longa trajetória histórica marcada pela exacerbação dos contrastes entre riqueza e miséria (YAZBEK, 2009, p. 47).

Na experiência brasileira, o Estado expressou os interesses conflitivos entre o modelo econômico de concentração de renda, com a retórica da redistribuição via programas de renda mínima, e um modelo econômico com reconhecimento dos direitos dos sujeitos de onde emana toda uma nova relação para construção da política social. Na sua função de Estado regulador confronta-se com as relações de forças assimétricas frente às desigualdades, na qual se situam as respectivas ambigüidades no campo do controle estatal pela distribuição dos recursos como forma de dominação. Reconhecer que a lógica do Estado Brasileiro na conjuntura não atendia aos requisitos mínimos, é buscar nas políticas sociais a lógica da sua existência ou, ainda, outra racionalidade com a tarefa urgente de construir uma política social para a cidadania (YAZBEK, 2009).

Nesse sentido, esclarece Dagnino (2002) ganham forma os processos de atuação conjunta mesmo que diante de uma sociedade excludente a aproximação com o Estado, em cujo modelo institucionalizado se assenta práticas autoritárias, mas, que, no entanto, perpetuam a resistência aos impulsos participativos. Criam-se espaços públicos como resultados da tensão e de conflito assinalados como momentos para construção de práticas que produzam diferença em seu efeito democratizante, por meio da aproximação a projetos políticos que permitam aproximação entre Estado e sociedade civil. Para compor o conceito

de Estado importa ultrapassar a noção de um ente neutro frente à relação com o mercado e às proposições de acumulação de riqueza produzida.

Nessa compreensão, a relação do Estado nasce em primeira instância pelas pressões e demandas da classe trabalhadora e não pelo mercado, como sendo este o definidor de políticas sociais. Todavia, não se pode cair no engodo de acreditar cegamente nesse processo de articulação Estado e políticas sociais; a lógica do Estado está para a lógica do mercado, ou seja, acumulação de riquezas e não os interesses por reconhecimento e pela classe trabalhadora como objeto. Neste sentido, Dagnino (2004) admite a necessidade em interrogar do que se trata quando se faz referencia ao trinômio sociedade civil, participação e cidadania, obviamente pelos possíveis equívocos neste assunto.

Na gestação da redemocratização, os problemas urbanos, a relação com as agendas das cidades, a poluição, a violência urbana, a desigualdade e a pobreza, entre outros, fazem parte da agenda de reivindicações. Os movimentos reivindicatórios ganham nova forma de organização, quando os indivíduos se organizam a partir de demandas e direitos e recuperam a sua “capacidade ativa” passando a ser “sujeito da sua própria história”, como ator social reivindicantes de políticas sociais (DOIMO, 1995, p. 74). A elevação do povo à categoria de análise no contexto histórico expresso por Doimo, passa pela compreensão da questão social como temas ligados às desigualdades econômicas, políticas, culturais e de gênero. A desigualdade não é tratada apenas sob o aspecto econômico como categoria reivindicatória, mas avança para as relações de gênero e étnicas, para o acesso à informação, ao ambiente, à qualidade de vida, à ativação econômica dos mais pobres, aos mecanismos de transferência de renda e ao aumento da capacidade de consumo.

Evidencia-se a crescente articulação e intervenção do Estado nas definições do campo da política social, o que se configura no bojo de relações contraditórias de maior amplitude, pois que compõe o período da implantação e conseqüente expansão monopolística. Nessa relação dinamizada pelo próprio Estado, como aponta Jacobi (1989), configura-se como centralizado e integrado com as funções burocráticas agindo de forma intervencionista em todos os setores da vida social. São duas as razões prováveis que levaram a ampliar a atuação estatal, como apontado por Yazbek (2009):

A primeira diz respeito ao crescente processo de concentração de renda e à potencialização das carências da população, que muitas vezes se manifesta de forma explosiva; a segunda resulta da percepção por parte do Estado autoritário do papel legitimador da política social. (YAZBEK, 2009, p. 50).

Os contrastes são relevantes entre indigência e abundância, entre escassez e recursos demonstrando assim as largas contradições entre os iguais e os desiguais. As políticas sociais, embora tragam a expressão das contradições das lutas sociais, reiteram o perfil das desigualdades no país por meio do fluxo de bens e serviços fornecidos pelo Estado, reforçando sua capacidade de imposição à sociedade os interesses políticos e sociais dos setores sociais hegemônicos. Esses interesses políticos também incidem e organizam as formas e o acesso social dos trabalhadores aos serviços e equipamentos de uso coletivo a partir do papel conjuntural que o Estado desempenha em meio aos arranjos políticos.

2.2 Mudanças estruturais e a questão social

A década de 1990 é marcada pelas mudanças estruturais de cunho neoliberal conduzidas por uma concepção de Estado dirigido por uma política de governo que acentuaria a contradição da própria sociedade capitalista. As orientações neoliberais restringem ou enredam em contingências os instrumentos para correção da pobreza e da desigualdade, com fundamento em um princípio macroeconômico, como aponta Cohn (2002), que concebe a pobreza não como questão social e sim como componente decorrente da competitividade inexorável da nova ordem global.

Sob essa lógica conjuntural dos anos 90, acentua Cohn (1996) que a presença de eixos temáticos, articulados sob uma densa rede de questões, traz novamente à tona a relação Estado/Sociedade e Estado/Mercado. A política focalizada recebe destaque, em contraposição à política universalista. A transferência de renda como política da governabilidade é concebida no campo do direito à cidadania, com probabilidade de estabelecer uma relação direta Estado/cidadão, com transferência de renda monetária dos recursos do orçamento público ao beneficiário, com vistas a provocar mudanças nas práticas políticas e fortalecer as relações institucionais de modo a enfrentar e desestimular o clientelismo e patriarcalismo.

A abordagem de Cohn denuncia as orientações neoliberais que expressam uma nova compreensão da pobreza e é abarcada como um fenômeno possível de ser corrigido utilizando-se dois mecanismos da economia de mercado: crescimento econômico e modernização do país. Aponta a autora que a perspectiva neoliberal concebe a pobreza como “fenômeno natural da modernidade, inevitável e impossível de ser sanado” (Cohn, 2002, p.83). Por outro lado, a autora aponta para a ótica da desvinculação do modelo neoliberal, por

meio da construção de um projeto para combater a pobreza que parta da sociedade e as suas formas de organização. Acrescenta ainda que

A partir daí, desvincula-se o combate à pobreza de um projeto para a sociedade que, uma vez implementado, criaria condições objetivas no interior da sociedade para sua superação. Em consequência, a pobreza passa a ser vista como um fenômeno social passível de ser enfrentado por meio de um conjunto de políticas focalizadas e pontuais. Porém, se tais políticas aliavam de imediato a situação dos segmentos socialmente mais vulneráveis, não trazem nenhuma possibilidade de retirá-los, a médio prazo, dessa situação. (COHN, 2002, p. 83).

Neste contexto onde se perpassam em suas tensões, por um lado, políticas econômicas traduzidas em intenções para estabilidade monetária e ajuste estrutural da macro-economia; e, por outro lado, uma complexa parceria embrionária entre democracia política e democracia para a cidadania, importantes contribuições de Lavallo (2003a) no texto: Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. Assim, enfatiza Cohn (1996, p.9) que “ao se discutir as políticas sociais na atual conjuntura brasileira, a questão da lógica do seu financiamento e da prestação de benefícios e serviços, e neste caso também da sua produção, ocupa lugar central no debate atual [...]”. Aponta a autora que esse debate, por um lado, estende-se aos interesses incompatíveis e objetivos propostos por cada política setorial, e aos respectivos programas presentes: da área social, da disponibilidade, origem e disponibilidade de recursos alocados e disponíveis para sua implantação. Por outro lado, a sua eficiência quanto ao atingir objetivos propostos ao público-alvo determinado.

Na medida em que, no cenário internacional e também no brasileiro, o *Welfare State*¹¹ (Estado de Bem-Estar) padece de ataques visando restaurar a lógica do mercado ou seu desmonte parcial, a sociedade contemporânea se afastou dos princípios institucionalizados por um fenômeno histórico e específico, conforme mencionado por Mishra (1995), normativo, formalmente intervencionista, que possibilitou sob essa base, a política social concretizada como direitos sociais e universais de cidadania (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2008).

No contexto dos recentes ajustes estruturais, a tendência foi de crescimento econômico seguido de decréscimo da disposição do mercado com as novas tecnologias em criar novos empregos, pouca efetividade e conservação do volume de postos de trabalho e consequente precarização/deterioração das condições de trabalho. A precarização aumenta a vulnerabilidade, pois, traz consigo uma constante seletividade tanto da força do trabalho

¹¹ Embora o nome *Welfare State* só tenha sido adotado no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, tornou-se usual entre os modernos estudiosos da política social remeter essa denominação ao final do século XIX, para nomear fatos que consideram estar na origem desse Estado. Correntemente, existem outras adjetivações para qualificar o *Welfare State*, além de Estado de Bem-Estar, como Estado Providência, Estado Assistencial e Estado Social. (PEREIRA, 2009, p. 23).

quanto da desqualificação dos setores sem condições de competitividade no mercado interno/externo. Enfatiza Cohn (1996, p. 10) que “reverter essa lógica significa que a nova articulação entre política econômica e política social, implica o reconhecimento de que aquela contém uma forte dimensão social”.

Destaca Anderson (1995) que o neoliberalismo¹², como um ataque apaixonado, insurgiu contra toda e qualquer tentativa do Estado limitar os mecanismos de mercado, sob a alegação de ameaça legal à liberdade econômica e política. Como destaca o autor os princípios neoliberais centram-se no combate ao keynesianismo e ao solidarismo coletivo, preparando as bases para um capitalismo rígido ao livre-arbítrio de regras de mercado.

Assim, no cenário internacional, a polêmica contra a regulação do mercado por parte do Estado se estende. Além disso, como apontado por Anderson (1995), a polêmica contra a regulação social tem repercussão pelo argumento de que um original igualitarismo incrementado pelo Estado de bem-estar social poderia destruir a capacidade e liberdade dos cidadãos e a “vitalidade da concorrência”, elemento fundamental para a prosperidade. Esse argumento extremamente relativo e tendencioso desafia o consenso oficial da época, sob o argumento que a “desigualdade” era um incentivo positivo, indispensável às sociedades ocidentais. Conseqüentemente, o debate centra-se em torno da relação ou oposição entre Estado e mercado, público e privado, universalização e focalização, centralização e descentralização interpostos pelos princípios que reclamam a reforma do Estado com fundamento na lógica do mercado dinâmico e auto-regulador das relações sociais.

2.3 Esfera pública, sociedade civil e os Movimentos Sociais

Do ponto de vista da sociologia contemporânea, consideram-se as ponderações de Habermas (1984) para compreender a mudança na estrutura social da esfera pública. Argumenta que esta se desenvolveu no “campo de tensões entre o Estado e sociedade” de modo que emergisse um espaço onde as questões e demandas da sociedade fossem submetidas ao debate público e a ponderações com a finalidade de tomar decisões.

¹² No cenário internacional, as bases do neoliberalismo nascem logo após a II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte. Nasce sob reação teórica e política ativa contra o Estado intervencionista e de bem-estar.

Do ponto de vista de uma matriz teórica, Habermas (1988) conceitua a esfera pública como sendo um espaço de ação comunicativa¹³, de livre interlocução sobre demandas sociais onde os sujeitos acessam e se descobrem para debater racionalmente, ampliar seus argumentos sobre temáticas do mundo da vida como forma de controle do poder e prestação de contas. Nessa esfera não estatal, o princípio do poder muda de natureza, seu melhor exercício anseia pela forma transparente, assim a emergência de um público ávido por discutir questões de interesse comum modificou a estrutura sob a qual a sociedade se alicerçava.

A tensão entre Estado e sociedade remonta à proximidade e ao mesmo tempo abre espaço para um distanciamento, à intervenção e à autonomia da sociedade. Aponta o autor que na esfera pública a própria sociedade é colocada em questão, especialmente quando as próprias forças sociais conquistam competência de autoridade pública.

O indivíduo privado assume o sentido que lhe atribui Habermas (1984; 1988): atores de uma esfera privada que envolve tanto a troca de mercadorias como de trabalho social. Essa forma do exercício do poder diz respeito às atitudes dos sujeitos numa dada relação social, e é explicado a partir de uma “competência comunicativa” que podem gerar “consenso” sobre as normas e fatos sociais. Considera o nível de significação da experiência social dos sujeitos expressamente nas ações, fazendo distinção entre dois tipos de ações: ações instrumentais estratégicas e ações comunicativas.

Corroborando com a discussão acima, Jovchelovitch (2000, p. 55) pondera que a esfera pública é “constituída por indivíduos privados” que se organizam para formular ou expressar uma dimensão do público. A negociação de demandas na construção de um campo de generalizações e interesses associados apresenta-se como permanente procura pelas resoluções em meio aos conflitos e as diversas orientações teóricas, bem como na intencionalidade de não institucionalizar uma organização que seria baseada na interação comunicativa.

A busca seria por uma teoria que contribua para explicação das composições e procedimentos fundamentais na sociedade contemporânea. Esse modelo explicativo pretende reconstruir a interconexão entre o “nível sistêmico” e o “nível dos contextos cotidianos”.

¹³ Para Habermas (1988, p.430), “a ação comunicativa se baseia em um processo cooperativo de interpretação em que os participantes se referem simultaneamente a algo no mundo objetivo, no mundo social e no mundo subjetivo”. O sujeito aparece, no enfoque mencionado por Habermas, fazendo uso de uma racionalidade muito diferente da apontada por Max Weber, para o qual o sujeito, preferencialmente, atua utilizando uma racionalidade com respeito a fins.

Estes últimos se assentam nas relações mediadas entre os sujeitos, por meio das relações intersubjetivas capazes de promover novas ações entre os sujeitos.

Entretanto, a crítica aos pressupostos habermasianos refere-se à idealização dos seus tipos de racionalidades inseridas na esfera pública – mundo da vida – a partir das sociedades liberais, bem como um suposto consenso em situações conflitivas. Há uma multiplicidade de esferas públicas contidas no interior dos movimentos sociais definidas a partir da circulação dos atores sociais sob dois aspectos: por suas ações coletivas e pela identidade coletiva criada no processo. Esse pensamento aponta Jovchelovitch (2000), refere-se à ideia de esferas públicas em oposição à noção singular de esfera pública.

O principal argumento em favor de várias esferas públicas se fundamenta no seu potencial para expressar pluralidade e diversidade; mais ainda, elas oferecem um espaço para grupos sociais excluídos da esfera pública dominante, que assim poderiam exercer a ação política em campo próprio. Aponta alguns riscos contidos nesse tipo de visão:

Primeiro, porque ela institucionaliza o que é, em realidade, o resultado de desigualdade histórica. Segundo, e mais sério ainda, porque abandona o projeto de um espaço comum, onde grupos humanos podem, apesar de suas divergências, estabelecer um diálogo racional e chegar a alguns tipo de entendimento. (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 59).

A ideia, envolta na imaginação da existência de várias esferas públicas, negligencia o princípio primeiro da esfera pública, aquele espaço proposto para discussões de questões corriqueiras, reafirmado pela condição humana. Nesse sentido, a construção do espaço da esfera pública única propõe aos sujeitos campos de negociação. Na construção de uma esfera pública própria segmentada, nada mais é que manter grupos marginalizados ressaltando sua condição de não sociabilidade, perpetuando sua condição marginal e tentando mantê-los afastados das arenas de decisão.

Remetendo essa discussão para o cenário nacional, reveste-se de importância a abertura de um campo legítimo para participação popular na concepção da trama dos atores coletivos assinalada por uma identidade para as demandas da sociedade civil brasileira e à reconstrução da esfera pública, campo fértil no contexto a partir da redemocratização do país. No espaço da esfera pública emerge as questões sociais e novas demandas são levadas ao debate público em espaços não ocupados pela sociedade civil. Ressalta Gohn (2005) o lugar que ocupa essas novas demandas.

Mas como o social não se trata de uma engenharia de regras, totalmente orquestrada pelos desígnios dos políticos e programas estatais, sob a égide do neoliberalismo, mas de um processo eminentemente político, usualmente o resultado é um cenário sócio-político bastante tenso, cheio de conflitos e contradições. A sociedade civil

reage, elabora saberes a partir de suas experiências. Cria resistências e alternativas. E isso explica o fortalecimento e/ou o surgimento, nos anos 90, de movimentos como o dos indígenas e os sem-terra, o desenvolvimento de uma rede de economia popular solidária, a constituição de inúmeros fóruns de defesa, debates e proposições etc. (GOHN, 2005, p.15).

Em larga medida, os movimentos sociais contribuem para o ajuntamento das demais organizações que importam ao interesse de consolidar a esfera pública. Assim, Costa (1994, p. 47) define os novos fluxos comunicativos que se dão na órbita da esfera pública: “provindos do mundo da vida aparecem associados os papéis de articuladores culturais, de núcleos de tematização de interesses gerais e de fortalecimento da esfera pública como instância de crítica e controle do poder”.

O processo de redemocratização do país teria ainda um longo período de transição com o surgir de uma variedade de correntes de pensamento no sentido da organização da sociedade civil, articulada para intercalar formas de reivindicação no novo cenário que se desenhava. Éder Sader (1989) identifica a marcante presença dos “novos sujeitos políticos” presentes no interior dos movimentos sociais. Numa outra análise, ante a surpreendente emergência de uma multiplicidade de movimentos sociais populares no Brasil pós-70, Doimo (1995, p.95) identifica o período de 1975-1990 como a “evolução dos movimentos reivindicativos” quando surgem múltiplas demandas sociais ou demandas por proteção social.

Os movimentos multifacetados puderam ser reorganizados em torno do espaço que possibilitou expressão e participação política como enfatiza Feltran (2007) após o declínio do regime militar. Os denominados “novos movimentos sociais” no período político da redemocratização se identificam por meio da composição social dos grupos em torno de uma agenda de direitos sociais. Assim, essa mobilização coletiva sustenta-se de interesse de grupos constituídos de mulheres, de negros, de ambientalistas entre outros. Feltran (2007) identifica nesse novo cenário público um campo profícuo para o aparecimento de novos atores sociais no espaço da esfera pública.

[...] i) grupos pauperizados das periferias urbanas, reivindicando melhorias sociais objetivas, organizados por vertentes da igreja católica inspiradas pela teologia da libertação; ii) grupos de sindicalistas que renovavam o ideário socialista-operário do período, na esteira das mobilizações dos metalúrgicos do ABC; iii) setores jovens da classe média e das elites intelectuais, que nas universidades haviam conhecido o marxismo e os movimentos "libertários" do norte (FELTRAN, 2007, p. 84).

Ao examinar a diversidade de situações é possível identificar alguns espaços institucionais que serviram e compartilharam interesses comuns com várias vertentes dos movimentos sociais, partilhados nessa esfera pública de reivindicações. No contexto estudado,

a Igreja Católica é descoberta e reconhecida como uma instituição potenciadora de espaço crítico, apoiada pela CNBB e os movimentos de base organizados pelas pastorais, da terra, operária, direitos, moradia. Entendemos que religião é um fato social representado como sagrado, mas como aponta Doimo (1995) vista dessa forma, a Igreja Católica não estaria isolada na participação da construção dos movimentos reivindicantes, somando-se com os setores da denominada intelectualidade acadêmica, principalmente aqueles que fundaram os centros independentes de pesquisa, em resposta ao expurgo das universidades, impetrado pelo regime militar.

O movimento de operários metalúrgicos e sindicalistas do ABC paulista, além de exemplo de mobilização, articulou e influenciou os movimentos de greve. Considerado como movimentos autônomos, assumiram importantes ações políticas de enfrentamento na ditadura militar e no resgate da democracia, fazendo frente nas mediações de empregados e setores do patronato, para além das relações corporativistas instituídos atuam sobre a agenda da assistência social como um direito. A ênfase na mobilização e negociação das demandas implica no reconhecimento público da questão social e um rompimento com o silenciamento que pairava sobre a maioria dos atores sociais para construção de uma política social.

Os Movimentos Sociais dos anos de 1970/80 apresentam uma agenda diversificada. Dessa forma, estão no centro da vida social, sendo pesquisados como fenômeno e difundidos, como apontado Touraine (1989). Em especial a partir de meados dos anos 80, a questão recorrente de políticas tem enraizamento para a atualidade do debate teórico (KAUCHAKJE, 2008, p.668).

Nas palavras de Doimo (1995), compreender e resgatar o objeto de estudo requer resgatar uma linha do tempo; as instituições, as formações e tradições na construção das comunidades reivindicantes que tem seu caráter e concepção na recuperação da capacidade ativa do povo. Os espaços de representação passam a ser organizados pelo agrupamento dos sujeitos, atores desse processo em Associações Comunitárias, em que a aspiração ao exercício de princípios democráticos são estabelecidos e exercidos. As organizações das comunidades locais urbanas ganham espaços de articulação nas periferias, com representação pelos seus pares.

Esse período é marcado pela efervescência teórica no pensamento sociológico, junto aos intelectuais brasileiros sobre as idéias de sujeitos e de cultura popular em contraponto ao populismo e ao regime que se findava. No cenário nacional da transição democrática, a idéia de sociedade civil incorporada à compreensão de “povo”, utilizado por Doimo (1995), remete

ao recorte dos anos 70 e meados de 80, tratados como “sujeitos”. Aponta Doimo (1995, p.78) que, do ponto de vista teórico, a “recuperação da capacidade ativa do povo”, transmutado em sujeito, é manifestada de várias vertentes, como a presença de um “novo sujeito histórico”, bem como os intelectuais conferiram legitimidade a esse discurso.

Assim, as categorias como novo sujeito coletivo, sujeito político, sujeito político histórico e sujeito de sua própria história foram termos usados para definir a agenda por uma gama de direitos dos movimentos sociais. Aponta Feltran (2007, p. 84-85) que “as disputas privadas entre estes setores de favelados e feministas, estudantes trotskistas e jovens negros, militantes da pastoral da juventude e homossexuais, operários, ambientalistas e lideranças políticas recém chegadas do exílio” possibilitam a construção dos cenários de uma nova categoria de participação social¹⁴. A representação de que dispunham esses grupos são conquistadas no interior das lutas por reconhecimento em contraposição as adversidades e condições que a ditadura militar havia proporcionado para construção dos espaços de reivindicação. A esfera pública nascente ofertou um arco de possibilidades essencial para articular a sociedade civil em torno dos movimentos sociais.

2.4 Demandas sociais, esfera pública e novos dramas

Numa outra visão, a conjuntura socioeconômica nacional neste mesmo período apresentava estruturas produtivas, apontada por Lavallo (2003a), que “passaram a multiplicar os milagres econômicos” via processo de industrialização e urbanização, com a inversão do modelo de importação de mercadorias e abertura ao capital externo. O resultado dessa combinação produziu uma integração socioeconômica muito aquém das expectativas na área social. Acrescentaram às ações sociais novos problemas atrelados ao aumento da pobreza, em termos de precarização das condições de vida criando fatores inibidores à inserção econômica de constantes contingentes urbanos. Notadamente conforme menciona Lavallo, a nova sociedade civil brasileira foi acentuada como:

[...] uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos a mobilizar seus recursos associativos mais ou menos escassos – via de regra dirigidos à comunicação pública – para ventilar e problematizar questões de interesse geral (LAVALLE, 2003a, p. 97).

¹⁴ As reformas reclamadas pela Sociedade Civil brasileira decorrem da decepção com a política desenvolvimentista e o conseqüente enfrentamento de um neoliberalismo a brasileira nos anos 90. Não só a decepção com o Estado brasileiro após 1964, mas, especificamente após 1968, abriu caminho à descoberta da “Sociedade Civil”, utilizada neste estudo na perspectiva gramsciano.

O fenômeno social relevante, porém não se trata de algo estritamente novo nos movimentos sociais considerando a sociedade civil e a construção da esfera pública. As mudanças do eixo das demandas econômicas para um espaço cultural, muito embora o cenário nacional daquele cotidiano demonstrasse em sua fase embrionária, refletem a reorganização desses movimentos que se apresentam descentralizados, resultando uma organização em redes de trocas de direitos culturais. Nesse sentido, ressalta Touraine (2007).

O mais importante é compreender bem que não se pode considerar os direitos culturais como uma extensão dos direitos políticos, na medida em que estes devem ser concedidos a todos os cidadãos, ao passo que os direitos culturais protegem, por definição, populações determinadas (TOURAINÉ, 2007, P. 171).

Do ponto de vista de uma matriz teórica, como apontado por Laval (2003a), trata-se de uma reconstrução dos pressupostos teóricos já existentes apoiados e revitalizados pela teoria da ação social a partir de matrizes como as clássicas orientações weberianas. Na perspectiva dos anos 80/90, Gohn afirma que não se trata de um processo linear, mas de “interação, negociação, e de oposição” (2000, p.123). Considerado dessa forma afirma:

Os Novos Movimentos Sociais recusam a política de cooperação entre agências estatais e os sindicatos e estão preocupados em assegurar direitos sociais – existentes ou a ser adquiridos para suas clientelas. Eles usam a mídia e as atividades de protestos para mobilizar a opinião pública a seu favor, como forma de pressão sobre os órgãos e políticas estatais. Por meio de ações diretas, buscam promover mudanças nos valores dominantes e alterar situações de discriminação, principalmente dentro de instituições da própria sociedade civil (GOHN, 2000, p. 125).

Nas palavras de Gohn (2000), os novos direitos sociais brasileiros, ou a nova cidadania construída, representam mudanças na cultura política do país e indicam transformações mais profundas que estão se operando no seio da sociedade. O dimensionamento dos direitos sociais que combinam estreitamente com o alargamento da agenda de políticas públicas.

Nesse sentido, aponta Touraine (2007) que o reconhecimento dos direitos sociais é referenciado em categorias determinadas, e, portanto, para além ou aquém dos direitos políticos ou de um universalismo. O autor tece crítica ao apelo dos direitos sociais, que por vezes, fez alusão ao corporativismo sob a justificativa dos interesses profissionais e coletivos bem mais abrangentes do que os individuais.

De uma forma mais geral e mais dramática, este apelo aos direitos sociais foi lançado muitas vezes por organizações sociais, muitas das quais chegaram a dizer que a democracia mais completa era a plena equidade e que os direitos políticos não podiam ser concedidos

senão aos que vivem de seu trabalho e não do capital, ou seja, do trabalho dos outros. Esta lógica de pensamento e de ação dominou enquanto a busca de um compromisso entre universalismo dos direitos e o particularismo dos interesses não avançava senão lentamente para soluções social-democráticas (TOURAINÉ, 2007, p. 171-172).

Não obstante a crítica recebida, os movimentos reivindicantes passaram a compreender os mecanismos de dominação, a partir dos movimentos culturais, políticos e econômicos, tanto nas práticas discursivas quanto nos enunciados retóricos. Assim passam a ter uma nova terminologia expressando um paradigma de ação social por meio dos Movimentos Sociais, com desejo de uma sociedade sem discriminações, exclusões ou segmentações, conforme Gohn (2003) assinala:

O novo paradigma da ação social contrastou com o vigente até então pela forma como ele apresentou suas demandas. Na realidade estas demandas não eram novas porque a carência de bens e de serviços para os setores populares, a discriminação social contra os negros, os índios, as mulheres, o desrespeito à natureza, ou ainda o problema das crianças pobres nas ruas não são questões novas no cenário nacional. O novo foi à forma e o modo de equacionar e de encaminhar as demandas, assim como a sistematização de suas possíveis soluções (GOHN, 2003, p. 203).

A nova configuração de organização da ação social criou uma figura que atua na transversalidade do setor público e privado (GOHN, 2003). Trata-se de uma espécie de privado-público/não estatal, pois as ações surgem de setores privados, organizados na sociedade civil, e os suportes financeiros e de infra-estrutura em geral são públicos estatais, de verbas governamentais. O novo está na composição geopolítica para a idéia de fundamentar uma esfera pública e a contar com um Estado como espaço de negociação institucional. Na sociedade, há tensão em relação ao outro por meio do domínio da atividade e do poder. Aponta Gohn (2003) que:

O caráter novo está também na redefinição da idéia de comunidade, não apenas como locus geográfico espacial, mas como uma categoria da realidade social, de intervenção social nesta realidade; assim como o abandono da postura até então predominante na cultura política brasileira, que é a de se esperar pela ação do Estado, enquanto uma obrigação, e criticá-lo pelo não-cumprimento ou omissão. (GOHN, 2003, p. 203).

Destacamos a articulação entre as demandas, os valores morais e as carências econômicas, como o desejo de mudança política. Essas articulações são indicativas de um novo paradigma das ações sociais, que irá se fortalecer nos anos 90 (GOHN, 2003), com crescimento do plano da moral e o enfraquecimento do plano político-ideológico.

Sintetizando as ações desse período, pode-se então dizer que as mudanças coletivas, dos anos de 1970 aos anos de 1990, foram produzidas no Brasil, de acordo com Doimo

(1995), impulsionadas pela motivação da redemocratização; pela crença no poder de participação e mobilização popular; pelo desenvolvimento participativo como novo formato das organizações não governamentais; pela vontade de se construir algo a partir de ações que envolviam os interesses imediatos dos indivíduos e grupos; pela ampliação da agenda dos direitos sociais¹⁵ na forma de políticas formuladas no interior da ação estatal.

Os movimentos sociais respondem pela busca de espaços da negociação em meio à diversidade de demandas dos sujeitos sociais¹⁶. Num jogo de forças em torno do poder de decisão, os sujeitos agem como atores sociais, encontram-se num constante aprendizado e tem a possibilidade de poder contar com a articulação das múltiplas associações. Nesse sentido, a sociedade pode se operacionalizar com o desempenho de um ator com as vicissitudes de confrontar-se com o âmbito do Estado, compreendida como possibilidade ou as maneiras pelas quais a sociedade “age, gera ou sustenta” determinada condição em face da ação governamental. A concepção passa pela ideia da possibilidade de existência de ação política fora ou para além das entranhas do poder do Estado.

Não se trata de definir ou construir o conceito adotado como princípio único de uma argumentação a respeito da esfera pública. Num certo sentido, constitui-se em um espaço de demandas em que os membros da sociedade se incorporam por meio de uma variedade de formas, diretas e indiretas, para discutir questões de interesse. Dessa forma, é possível apontar duas forças atuando no seio da sociedade civil: a esfera pública e a economia de mercado.

Por outro lado, como apontado por Jovchelovitch (2000, p.18), “não se trata, é claro, de negligenciar o comportamento predatório das elites brasileiras e seus aliados internacionais”. No entanto, como apontado pela autora, “construções simbólicas” a respeito da vida pública, no Brasil, não podem ser explicadas apenas sob o entendimento das ações dos grupos dominantes. Perpassam outras formas de dominação e representação do poder via construções simbólicas, por meio das quais os atores sociais lutam, buscam, resistem e traduzem esta realidade em novos elementos de autonomia e autogestão, bem como de

¹⁵ A respeito dos direitos sociais, Sposati (2002) aponta que ao contrário de um “desmanche social”, nos países marcados pela violação de direitos humanos e sociais até os anos setenta, vai ocorrer sim, a construção de um novo modelo de regulação social que vincula democracia e cidadania e é descentrado da noção de pleno emprego ou de garantia de trabalho formal a todos. Este modelo de regulação social se afasta da universalização dos direitos trabalhistas e se aproxima da conquista de direitos humanos ainda que de modo incipiente. (SPOSATI, 2002, p.2).

¹⁶ Complementado esse pensamento, menciona Taylor (2000) a caracterização de sociedade civil: (...) compreende a gama de associações livres que não contam com patrocínio oficial e que muitas vezes se dedicam a fins que de modo geral consideramos não políticos. Não se pode chamar de livre nenhuma sociedade em que essas associações voluntárias não possam funcionar, e a pulsação da liberdade será muito fraca onde estas não são espontaneamente formadas. (TAYLOR, 2000, p. 276)

instauração de mecanismos de negociação. Assim, remete-se esta discussão para a realidade brasileira na construção histórica dos espaços públicos onde os sujeitos dessa ação influenciaram a construção de uma cidadania social e a longa e dolorosa busca por direitos de abrangência nacional.

Se, por um lado, ao longo dos anos 90 as políticas neoliberais acreditavam na desarticulação dos movimentos sociais e no fim da derrocada da sociedade, eis que surge como que das cinzas de um movimento atropelado pela política tradicional, os sujeitos sociais apropriando-se da esfera pública como cidadãos comuns por meio das suas representações e angústias.

Assim retomando a idéia de esfera pública¹⁷, ela é uma característica central da sociedade moderna e da democracia. Nesse sentido, há uma reversão à crítica aos processos decisórios fora dos ditames do Estado moderno, às contingências da democracia de massas e dos mecanismos de manipulação.

2.5 Exclusão, pobreza e desigualdades – fenômenos persistentes

Adicionamos a compreensão da pobreza em termos comparativos, originada pela concentração de renda e associada às demais desigualdades (Scalon, 2007). A relação que resulta entre pobreza e desigualdade, se dá na distribuição da renda, que por sua vez é resultante da capacidade de mobilização dos ativos.

Em outra visão, Sachs (2005) dividiu a pobreza com base na renda, em *pobreza extrema, pobreza moderada e pobreza relativa*. Por pobreza extrema, refere-se ao não acesso aos meios básicos para sua subsistência, atingidas pela fome crônica, associando-se a esse fato as condições de saúde, bem como não conseguem ter acesso a água potável, saneamento básico. Nestas condições materiais há demasia de vulnerabilidades para acesso a educação, em parte ou na sua totalidade; os indivíduos são desprovidos das condições elementares de acesso a moradia digna e vestimentas. Por *pobreza moderada*, compreende as condições pelas

¹⁷ Quando extinguida ou manipulada, ela tem de ser simulada. Aponta o autor que as sociedades despóticas simulam a ação social de modo a parecerem demonstrações de massa. Taylor (2000) pergunta: “Por que essa dissimulação?” e ele mesmo responde: Porque a esfera pública é não só uma característica ubíqua de toda a sociedade moderna como também desempenha um papel crucial na autojustificação dessa sociedade como sociedade livre, autogovernada, isto é, uma sociedade em que (a) as pessoas formam livremente suas opiniões, tanto individualmente como em termos de uma idéia comum, e (b) essas idéias comuns importam – elas de alguma maneira agem sobre o governo ou o controlam. (TAYLOR, 2000, p. 277).

quais as necessidades são saciadas, muito embora com grandes dificuldades. Por pobreza relativa, define como acesso a uma renda familiar abaixo dos valores médios de recursos de uma média nacional.

Ao se abordar o tema da desigualdade como um fenômeno persistente, principalmente em um país como o Brasil, uma questão fundamental é a distribuição de renda, ao lado da distribuição do capital político e social. Enquanto o país está entre as maiores economias, e também está bem colocado entre os países com a pior distribuição de riquezas no planeta¹⁸. A riqueza acumulada e medida pelo valor do PIB por vezes combina com o inverso da distribuição que forja as bases da cidadania, pois é impossível separar a pobreza destacada deste fato, e para tentar entendê-la e superá-la, há que considerar as dimensões relacionais entre o “pólo riqueza” e o “pólo pobreza.”

A partir da correta compreensão do fenômeno de construção na história, a produção e reprodução da pobreza, como desigualdade persistente podem ser engendradas as possíveis maneiras de mudar esse quadro. Situar a exclusão social e a pobreza no contexto das desigualdades¹⁹ remetem para a compreensão de qual exclusão social e de qual pobreza está sendo referida no discurso. A inserção desta discussão neste momento decorre do fato de que as políticas sociais focais direcionarem-se aos setores sociais considerados na sua condição de exclusão social.

Na argumentação de Castel (1995), a exclusão social não encontra explicação em si mesma, pela análise das condições de todos os que se encontram fora dos circuitos do mercado de trabalho e de integração social. O sentido da análise da exclusão social advém quando está colocada ou vista em uma situação de não autonomia e realocada numa situação de processo para análise da desigualdade e da pobreza. Esses resultados quanto à exclusão não têm sentido em si mesmo, pois, de acordo com Castel, do ponto de vista dos indivíduos constituem o resultado de trajetórias diferentes. Sendo improvável afirmar que o indivíduo nasce excluído e que esteve sempre excluído, mas de acordo com Martins (2008) é acima de tudo uma forma de pertencimento à sociedade desigual.

¹⁸ Menos de 1% da população rica brasileira detém o equivalente à renda de 40% da população mais pobre. Um país rico pelo valor do PIB pode igualmente deter uma cidadania pobre.

¹⁹ Para falar da desigualdade, fenômeno manifesto com maior preponderância a partir do século XIX, convergindo da modernidade ocidental, Karl Marx (1970) assinala que a relação capital/trabalho é o princípio dos conflitos sociais na sociedade capitalista. Para esse autor, as desigualdades assentam-se na desigualdade de classe, entre proprietários de capital e proprietários da força de trabalho, baseada na regulação das formas de subordinação do trabalho assalariado.

Por outro lado, Lopes (2008) enfatiza que a concepção de exclusão social habitualmente pode ser relacionada a explicações de causalidade, inserida num campo complexo e multidimensional, produzida na conformação do neoliberalismo, assinalada por situações que determinam os constantes conflitos entre mercado, as relações de trabalho, a intencionalidade do Estado e as relações de poder que permeiam os interesses dos sujeitos. Em relação à pobreza, destaca o mesmo autor, o desdobramento das condições históricas e materiais da oposição entre os interesses de classes, e, portanto, precisam ser compreendido como um fenômeno histórico e não conjuntural. Estabelece-se pelas condições estruturais da sociedade, de onde derivam os desfilamentos, provocados pelos enfrentamentos das relações desiguais e da desqualificação de uns pelos outros.

Considerando a formação e o desenvolvimento social, as estruturas que constituem e fundamentam a sociedade, em sua forma institucionalizada, podemos compreender que do campo de sociabilidade emergem relações permeadas pela ação do sujeito, que em dado momento é identificado com o próprio sistema, em outro momento, desgarra-se e assegura sua ação em experiências peculiares.

Ator social emergente - aqui a experiência dos atores desempenha papel fundamental. O ator é reconhecido à medida que pode, ou tem, recursos para influenciar os outros, a partir da posição que ele ocupa no cenário em tela. (posição relativamente dependente das oportunidades e dos recursos dados pela lugar/posição/leia-se também instituição, daquele ator). François Dubet é um dos expoentes desta abordagem que trata a experiência social dos atores a partir da subjetividade de que são dotados ou que acionam em suas relações. A subjetividade que permite dar sentido às ações dos atores. É trabalhando a subjetividade que se cria e desenvolve as noções de pertencimento e de *empowerment*. (GOHN, 2005, p.11).

O ator está relacionado à dinâmica das conformações decorrentes da própria condição material que produzem as relações de trabalho, os modelos de solidariedade, a integração aos modos do mercado, os interesses do capital e a regulação do Estado. Nesse sentido uma nova conformação de exclusão social na sociedade contemporânea na qual os sujeitos são alocados em novas categorias e reivindicam novas demandas. Um novo arranjo de sociabilidade decorre desse processo: a degradação e precarização das condições de trabalho na economia globalizada, permitindo observar o seu caráter excludente e perverso. Esses mesmos processos excludentes, no entanto, intensificaram seu caráter iníquo, permanecendo fundamentados em uma base material, onde emergem os conflitos pelas possibilidades de inclusão social. Nesse sentido, ressalta Lopes (2006)

De fato, a concepção de “exclusão social” costuma ser relacionada a um plano de causalidade complexo e multidimensional, diferenciando-se da concepção de pobreza, sobretudo porque aquela é uma condição produzida na emergência do

neoliberalismo, caracterizada pela estratégia de sobredeterminação constante dos termos que fundam e reproduzem os jogos contemporâneos entre mercado, trabalho, Estados, poder e desejos. Enquanto a pobreza é um desdobramento das relações históricas e estruturais de oposição entre os interesses de classes, portanto, um fenômeno econômico que se configura na questão social derivada das relações capital x trabalho, a “exclusão social” se caracteriza por um conjunto de fenômenos que se configuram no campo alargado das relações sociais contemporâneas: o desemprego estrutural, a precarização do trabalho, a desqualificação social, a desagregação identitária, a desumanização do outro, a anulação da alteridade, a população de rua, a fome, a violência, a falta de acesso a bens e serviços, à segurança, à justiça e à cidadania, entre outras (LOPES, 2006, p. 13).

O termo excluído traz consigo algumas armadilhas pela generalização e conclusões precipitadas. A primeira delas “[...] é justamente a heterogeneidade de seus usos. Ela designa um número imenso de situações diferentes, encobrendo a especificidade de cada uma” (CASTEL, 2000, p. 18). Pensar em termos de exclusão reduz rotular negativamente como sinônimo de ausência, de carência, falta de alguma coisa, não estar integrado, sem, portanto, dizer, sua dimensão multifacetada e de onde provem o fenômeno social.

Num primeiro momento, a ideia de exclusão poderia designar as populações que participaram parcialmente das relações de trabalho assalariado e normatizado ou das relações de consumo. Essas populações vivem da produção marginal ou ocasional, com seus valores, normas e razões de vida, ainda que esse conjunto de circunstâncias possa substanciar características próprias. Afirma Castel (2000, p. 22) que esta circunstância “[...] não abarca características mais específicas da exclusão contemporânea, que remete ao que se passou a chamar nas últimas décadas de “nova pobreza”.

Na atualidade a residualidade da pobreza não é encontrada em sua forma clássica, atingindo apenas uma específica e determinada população na linha de indigência. Como fenômeno de longa duração, todavia, “não se trata mais de uma pobreza residual, de alguma forma intemporal, mas de uma novidade que exige análises novas, porque representa o que hoje há de inédito na conjuntura social” (CASTEL, 2000, p. 22). Em ambas as situações, as dimensões da pobreza podem conter indicadores de severa desigualdade ou um fenômeno estrutural da sociedade da informação e da desqualificação, por isto a referência à desigualdade persistente.

Nessa mesma linha de compreensão de múltiplas rupturas e de conexões pertinentes, a exclusão social adquire um significado totalmente distinto do princípio da regulação como equilíbrio dos conflitos. O fenômeno multidimensional da pobreza caracterizar-se-ia como precarização das relações de trabalho ante a experiência ou da utopia da sociedade de pleno emprego, ao lado de outras dimensões políticas e culturais. A busca pela igualdade, liberdade,

e cidadania é reconhecida como princípios da vida societária, especialmente no trato das relações sociais contemporâneas.

Na maioria dos casos, a exclusão contém fatores decisivos que, traduzidos ao cotidiano de restrições ao capital social e ao consumo, resultam em degradação e acentuada vulnerabilidade. Mesmo o trabalhador qualificado e empregado (numa relação contratual normativa) poderá estar em uma situação de risco por uma dispensa do trabalho, perdendo as garantias de proteção da integração numa situação de fragilidade do sistema de proteção social.

Os indivíduos agora integrados em outro momento se tornam vulneráveis, particularmente em razão da precarização das relações de trabalho, e as vulnerabilidades oscilam cotidianamente para aquilo que chamamos de exclusão. “Os excluídos” povoam a zona mais periférica, caracterizada pela perda do trabalho e pelo isolamento social, mas o ponto fundamental a destacar nesta dialética é que “hoje é impossível traçar fronteiras nítidas entre esses espaços segmentados” pelo processo desproteção social que atinge os indivíduos à margem do mercado de trabalho (CASTEL, 2000, p. 22). Pode-se, assim, distinguir, pelo menos metaforicamente, diferentes territórios ou zonas da vida social, na medida em que a relação do trabalho estiver mais, ou menos, assegurada e a inscrição em redes de sociabilidade mais, ou, menos sólida.

Associa-se a exclusão social aos impactos do neoliberalismo na relação do trabalho, alterando a configuração entre mercado, trabalho, Estado e estabilidade do emprego assalariado. Martins (2008) faz referência que tais fatores precisam ser percebidos nos seus efeitos não na margem das relações de interação, mas no centro da sociabilidade humana, perpassando todo o tecido social, destituindo as fronteiras de confiabilidade e estabelecendo campos de vulnerabilidade. Aqui atuam as análises sociológicas como argumenta Castel na ótica das rupturas ou das armadilhas do debate sobre a questão:

A tarefa da sociologia consiste precisamente em analisar esses “fatores” que *precedem* a exclusão, para medir os riscos da fratura social... Como situações limites se inscrevem num *continuum* de posições que interrogam a coesão do conjunto da sociedade. Na maior parte dos casos, “o excluído” é de fato um *desfiliado* cuja trajetória é feita de uma série de rupturas em relação a estados de equilíbrio anteriores mais ou menos estáveis, ou instáveis (CASTEL, 2000, p.24).

As circunstâncias em destaque são nominadas a partir de ênfases distintas: de desqualificação social, como assinalado por Paugam, (1999), numa sociedade que requer acesso tanto às novas tecnologias, quanto à competitividade; como a desfiliação social, como apontado por Castel (2000); como a desagregação de identidades decorrentes de fluxos

migratórios ao centro-oeste; como o racismo, o sexismo e o extermínio, apontado por Santos (2008), quando apresenta os sistemas de pertenças hierárquicos; como a luta por reconhecimento por Honneth (2003).

2.6 Pertencimento e reconhecimento nas ações de combate à pobreza

Quando se trata de pobreza cabe caracterizá-la como um fenômeno multifacetado que requer novas análises para compreensão na dimensão da exclusão que, traduzidas nas suas ausências, produzem degradação. Dessa forma, a relação de trabalho assalariado, que integrava o sujeito, torna-se vulnerável pelas condições de precarização do trabalho, ocasionada com maior incidência na década dos anos 1980 e 1990, pela fragilidade da capacidade financeira do Estado ao regular os conflitos ou de qualificar o SPS universal.

Destaca-se a opção pelo conceito e a medida a ser adotada para mensuração da pobreza, utilizando os Indicadores de Pobreza demonstrados por meio dos Índices de Desenvolvimento (IDH, IDF, IDF-M, etc.). Estes índices ganham importância por terem a competência para medir as grandezas da pobreza a partir de dados secundários, dispostos em um determinado banco, que, por sua vez, também aferem a pobreza na sua dimensão não monetária.

Retomando as medidas da dimensão da pobreza, duas correntes têm sido tradicionalmente utilizadas para análise da pobreza²⁰: as ponderações nas medidas unidimensionais e as medidas multidimensionais²¹ que são concebidas como medidas sintéticas e focalizadas (BARROS, CARVALHO & FRANCO, 2003). O critério da renda monetária tem sido utilizado pela facilidade de agregação de valores pesquisados em

²⁰ “A pobreza tem formas variadas de ser mensurada e apresenta-se invariavelmente arbitrário o seu dimensionamento, por mais científico que seja o método utilizado. Pela forma mais simples e antiga, o tamanho da pobreza pode ser definido por intermédio do estabelecimento de uma linha monetária associada ao critério de insuficiência de renda das pessoas para o acesso ao consumo básico. Mas há outras modalidades mais complexas de se procurar medir a dimensão da pobreza, geralmente pela adoção de critérios que permitam identificar os elementos de natureza multidimensional. Nesse caso consideram, por exemplo, os aspectos relativos às vulnerabilidades presentes à norma de vida, sejam aqueles relacionados ao nível de vida dos melhores inseridos na sociedade (a pobreza relativa), seja um conjunto de parâmetros que apontem para um padrão de vida digna, contemplando vários indicadores nos campos da educação, saúde, moradia, transportes, entre outros”. Marcio Pochmann, presidente do IPEA, jornal Valor, 13-01-2011. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task&id=39865> Acesso em 23 mai.2011.

²¹ Para avaliar o nível de desenvolvimento social de um conjunto de pessoas, é preciso saber em que medida atribuem pesos e relevância a determinadas dimensões de bens, serviços, políticas, entre outros fatores. Dessa forma, para saber o que se passou com as dimensões e indicadores considerados mais relevantes, há necessidade da utilização de um indicador sintético que levem em conta essas medidas multidimensionais.

populações pobres. Entretanto, as medidas multidimensionais têm seu valor pela profundidade das pesquisas, destacando a desagregação dos dados, e possibilitando perceber parcelas pequenas da população. Isso demonstra suas fragilidades em relação ao acesso a serviços e produtos destinados ao bem-estar.

Neste sentido, enfatiza Barros, Henriques e Mendonça

A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal. Contudo, podemos afirmar que se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico (2000, p. 124).

Nesse sentido, a pobreza em situação de desigualdades possui como referencia uma sociedade que possui as condições materiais e culturais de estabelecer níveis de vida em concordância com um conjunto de direitos ratificados.

A condição de pobreza usualmente se aborda em termos comparativos ou na relação entre a acumulação ou opulência e a carência ou penúria. As linhas de indicadores remetem para os níveis de vida dos contingentes populacionais que estão abaixo ou acima da linha da pobreza – produzindo um campo analítico da vulnerabilidade em termos da pobreza absoluta (indigência) e pobreza relativa. Porém, a partir das formulações de Castel (2000, 2005), compreende-se evidente afirmar a necessidade de proteção, em função da insegurança social, pelo acirramento da incerteza, a individualização e a descolitivização.

No Brasil, esse fenômeno se apresentou na realidade social de forma agregada, com elevados índices de desigualdades, praticamente desde que tais cálculos passaram a compor as abordagens sobre a realidade econômica e a questão social. Não se trata apenas de estudar a pobreza nas suas causalidades, mas de compreendê-la no contexto da exclusão social e das vulnerabilidades, juntamente com os mecanismos propostos para mudar a situação diagnosticada da pobreza²².

Reportando às concepções teórico-metodológicas para análise das políticas sociais, neste estudo, insere-se no tratamento da pobreza também a categoria de exclusão social geradora das desigualdades como “sistemas de pertença” (SANTOS 2008). Esses sistemas possibilitam compreender a dinâmica das relações sociais que dão sentido à captação dos

²² Os implementadores de políticas, voltadas para as questões sociais, necessitam dessa clareza, para que as decisões sejam tomadas, na direção da reconstrução do tecido social afetado, adotando medidas de distribuição de riqueza ou de redistribuição dos ativos historicamente construídos por todos, mas acessado por pequena parcela da sociedade.

fatos sociais num determinado tempo e perspectiva histórica²³. Os elementos analíticos que diferenciam os fatores históricos e levam a ações para minimizar a dinâmica da desigualdade, também consistem em aspectos primordiais para a compreensão da pobreza.

Assim ao constituir frágeis sistemas de pertenças estão dadas as condições que provocam exclusão social como um fenômeno persistente, que se apresenta na forma de fatores conjugados. O combate à pobreza, por meio da formulação, implantação e acompanhamento de programas sociais, significa o estabelecimento de uma orientação e compreensão especial do Estado que a utiliza para intervir no campo da implementação dos direitos, da economia de mercado e dos aspectos culturais da vida cotidiana.

Acrescenta-se a essa abordagem a categoria de pertencimento a determinada sociedade, sob a forma de sistemas hierarquizados, como mencionado por Santos (2008). Essa visão dinâmica e complementar entre exclusão e inclusão, entre participação social e hierarquia, é sintetizada da seguinte forma pelo autor que pondera que

[...] no sistema de desigualdade, a pertença se dá pela integração subordinada, enquanto, no sistema de exclusão, a pertença se dá pela exclusão. A desigualdade implica um sistema hierárquico de integração social. Quem está em baixo está dentro e sua presença é indispensável. Ao contrário, a exclusão assenta num sistema igualmente hierárquico, mas dominado pelo princípio da segregação: pertence-se pela forma como se é excluído. Quem está baixo, está fora. Estes dois sistemas de hierarquização social, assim formulados, são tipos ideias, pois que, na prática, os grupos sociais inserem-se simultaneamente nos dois sistemas, em combinações complexas (SANTOS, 2008, p. 280).

Assim, de acordo com Santos (2008), constituem-se os “interditos” ou o “intocável” em face aos privilégios ou direitos adquiridos, bem como “uma casta superior” que rejeita a recorrência ao outro, via diferença. Cria-se uma linha divisória que só poderá existir por meio das transgressões ao critério oposto da igualdade, dos grupos sociais atingidos pelo interdito social da delinquência ou do crime (SANTOS, 2008).

As desigualdades são colocadas como sistemas de pertença perversos para a sociedade democrática, como invenção do sistema sócio-econômico e a exclusão como fenômeno cultural, resultante de um processo civilizatório da modernidade capitalista. Esse processo cultural é histórico, construído e materializado, cria razões que segregam grupos de indivíduos, sob o discurso da diferença e da liberdade. O mesmo processo que estabelece os limites entre legalidade e legitimidade, também estabelece como penalidade a exclusão.

O reconhecimento dos direitos do indivíduo pela afirmação do universalismo “não fecha o debate sobre o lugar das comunidades nas sociedades individualistas contemporâneas

²³ Na perspectiva de Habermas (1988) contextualizado como “mundo sistêmico e o mundo das coisas vivido”.

(...) uma sociedade moderna funda-se sobre dois princípios que são de natureza social: a ação racional e o reconhecimento de direitos universais a todos os indivíduos” (Touraine, 2007, p. 87). Num outra direção, Pierucci (1999) enfatiza estar cada vez mais difícil recusar a importância política que as “diferenças” afirmadas por movimentos sociais vêm assumindo para o diagnóstico da sociedade contemporânea. Se, por um lado, o “universalismo” garante os direitos, por outro, a busca pela “autenticidade” garante o indivíduo no mundo da economia e do trabalho, bem como na cultura da diferenciação e do pertencimento.

Os direitos da cidadania referem-se ao princípio da igualdade plena e substancial, bem como propõe que o Estado deve amparar direitos e oportunidades e, conseqüentemente, aos excluídas do processo prover a inserção social como uma ação afirmativa compensatória, sustentada no princípio da equidade legal - "*tratar desigualmente os desiguais*". Todavia, as políticas sociais focalizadas têm como base um atendimento especial aos segmentos sociais diferenciados e carregam uma profunda ambigüidade e uma quase incerteza quanto a possíveis desfechos não previstos, como aponta Pierucci:

Tratar as pessoas diferentemente e, assim fazendo, enfatizar suas diferenças pode muito bem estigmatizá-las (e então barrá-las em matéria de emprego, educação, benefícios e outras oportunidades na sociedade), do mesmo modo que tratar de modo igual os diferentes pode nos deixar insensíveis às suas diferenças, e isto uma vez mais termina por estigmatizá-los e, do mesmo modo, barrá-los socialmente num mundo que foi feito apenas a favor de certos grupos e não de outros (PIERUCCI, 1999, p. 106).

Existe um processo simultâneo de combinação do qualificador e desqualificador, como reiterado por Santos (2008), a desqualificação como inferior, alucinado, delinquente ou depravado, concretiza a exceção e é a perigosidade pessoal, que abona na exclusão. Há um jogo simbólico na base da exclusão: seu fundamento está num tipo de pertencer de modo a não produzir presença, de modo a afirmar e dominar as relações nos espaços onde circulam os indivíduos excluídos.

Ao se fazer referência às desigualdades é possível inseri-las no contexto das relações sociais, culturais e políticas, as quais por sua vez possuem múltiplas implicações com a dimensão econômica. No campo teórico, pobreza e desigualdades possuem múltiplos significados, entre estes aparecem de forma sintética como ausência de poder, de capital social e de qualificação. Por fim, a compreensão da pobreza à luz do IDF não se limita às ponderações e comparações da renda per capita das famílias em estado de vulnerabilidade.

3. SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL

A construção de um sistema de proteção social pressupõe a existência de uma teoria do Estado em torno da qual são construídas as suas orientações e controvérsias (OFFE, 1984). A partir do reconhecimento da questão social como uma dimensão política compreende-se que um sistema de proteção se insere na categoria de política social com fins de instaurar equidade como forma de combater as exclusões. Todavia, controvérsias pairam sobre a possibilidade de adquirir resposta a partir de uma teoria sociológica do Estado que dê guarida à política social, considerando que o Estado capitalista adquiriu legitimidade, mesmo em meio a dinâmica contraditória que permeia seu gênese. As possíveis respostas que lhes são requeridas podem ser percebidas pelo estudo dos problemas estruturais e das questões sociais.

Destacamos no Quadro 1, a acedência da agenda de políticas públicas enredadas pelas vertentes teórico-política, que de certa forma deram sustentação as feições que a política social adquiriu em cada período analisado. A defesa pela existência de mecanismos “auto-reguladores do mercado” se fundamenta que estes seriam capazes de manter o equilíbrio concorrencial, possibilitando a ação de agentes do protecionismo estatal com poder legal, tributário de coerção para intervir e regular as variáveis, propensas ao consumo, e incentivando os investimentos ao criar uma lógica interna de acordo com os seguintes critérios:

[...] o Estado teria o dever (e não somente a opção) de intervir na economia a fim de garantir um alto nível de ‘demanda agregada’ (conjunto de gastos dos consumidores, investidores e do poder público) por intermédio de medidas macroeconômicas, que incluiriam o aumento da quantidade de moeda, a repartição de rendas e o investimento público complementar. Tais medidas, contudo, não poderiam ser financiadas por impostos adicionais – pois isso estrangularia a demanda privada – mas por meio do gasto deficitário, isto é, da contratação de empréstimos e da emissão de moeda (PEREIRA, 2009, p. 91).

O histórico desse processo, a partir das contribuições de Offe (1984), aponta para uma teoria do Estado liberal fundamentada nas ciências sociais. E a política estatal orientada por essa concepção em conceitos formais que se “referem a formas e procedimentos, a regras e instrumentos da atividade estatal e não a suas funções, relações de interesses e resultados” (OFFE, 1984, p. 10). Considerando as concepções de compreensão da pobreza produzidas por esse autor, aponta para o “monopólio da violência” em recorrência à definição weberiana do Estado. Vista de forma concreta, toda democracia traz como princípio o instituto da violência

estatal²⁴ manifesta pelas relações de interesses e necessidades, pela tensão entre equidade e liberdade, bem como pelo império de produzir a diversidade. Nessa perspectiva, o Estado liberal é concebido em seu aspecto intervencionista e pragmático por meio do qual suas atividades se relacionam com a política social e os modos de tratar problemas estruturais da formação capitalista.

Evidente que, na perspectiva desta investigação, não será feita uma analogia sobre as configurações teóricas sobre o Estado, compreendidas nas abordagens especialmente de cunho econômico e jurídico, nem tão pouco, serão aprofundadas as abordagens normativas. Todavia, é preciso ressaltar a crítica à demasiada importância dada por cientistas sociais aos aspectos jurídicos da ação do Estado (em seus limites de intervenção ou funcionalidade) bem como a perspectiva da política social centrada na ótica da viabilidade econômica. Como ressalta Offe (1984), uma pergunta é colocada no centro das discussões para análise das ciências sociais:

Parece-nos que tanto as definições formalistas quanto as normativistas da política social evitam uma resposta à pergunta que se encontra no centro da discussão atual sobre a teoria do Estado, e que nas ciências sociais é colocada predominantemente por autores de orientação marxista: como surge a política estatal (no caso a política social) a partir dos problemas específicos de uma estrutura econômica de classes, baseada na valorização privada do capital e no trabalho assalariado livre, e quais são as funções que lhe competem, considerando-se essas estruturas? (OFFE, 1984, p. 13-14).

Traduzindo em outros termos, trata-se, portanto, em compreender uma sociedade na reprodução da sua forma material, bem como são percebidos os fenômenos de longa duração e persistentes como a pobreza e das desigualdades; se esses fenômenos são tratados como naturais ao processo de acumulação do capital ou se, de alguma forma, sofrem a interferência de um sistema de proteção social.

Historicamente, a questão das políticas sociais no Brasil, conforme aponta Jaccoud (2005), perpassa diferentes tempos históricos por meio de cujo percurso se delineia um “Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS)”, ancorado em três vertentes históricas. Primeira, uma política social de cunho corporativo nos moldes da República, aparelhada durante a década de 1930 por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e na

²⁴ As possibilidades para compreensão do surgimento da violência estatal, em termos de suas razões concretas, de conteúdos, de resultados materiais, não são configuradas de fato, mas de forma contundente, expressando a funcionalidade da organização do aparato estatal e os modos de regulação. Outros textos podem ser consultados, como: Regulação social tardia : característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. (SPOSATI, 2002).

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); a segunda se configura como atuação do Estado por meio da ação caritativa e filantrópica, com objetivos de atender determinadas situações com ajuda para amenizar a pobreza com a assistência social; e a terceira, assentada na afirmação de direitos sociais da cidadania, que, apesar dos esforços anteriores, somente em 1988 se consolidará no país com a promulgação da Constituição Federal (CF). Concomitante a esse processo, as políticas sociais pós-constituição de 1988, ganham uma nova configuração compreensiva, focalizando a ação do Estado nas famílias que apresentam maiores vulnerabilidades.

Será possível perceber com maior proeminência que os fundamentos do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) situam-se entre 1930 e 1945²⁵, conforme mencionado por Silva, Yazbek e Giovanni (2008), assim como no documento: “Estratégias para Combater a Pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos: relatório final” NEPP/UNICAMP (1994) que trata da constituição do SBPS. O contexto, onde se insere o SBPS, compreende o Brasil marcado por profundas transformações socioeconômicas, considerando a passagem do modelo de desenvolvimento agroexportador para um modelo urbano-industrial.

A periodização, apontada no documento do NEPP/UNICAMP, é também assinalada por outros autores no sentido de demonstrar o contexto onde ocorre o reordenamento das ações do Estado, quando este passa a assumir, por meio de um processo regulador, a promoção de políticas sociais no campo da educação, saúde, previdência, segurança alimentar, habitação popular, saneamento, transporte coletivo (NEPP, 1994).

A periodização apontada na consolidação do SBPS durante as décadas de 1970 e 1980, apontado no quadro 1, produziu o conhecido autoritarismo revelando por meio dos bens e serviços sociais como compensação ou contraponto aos mecanismos utilizados na repressão. Desse modo, ampliam-se os mecanismos de assistência social como uma espécie de contrapartida da regulação exercida pelo Estado, ou seja, com a retração dos direitos civis e políticos.

Cabe destacar, diante do controle social exercido pelo Estado, via claros instrumentos de regulação, a não sucumbência completa da sociedade civil às políticas sociais de cunho autoritário. O final da década de 1970, como apontado por Silva, Yazbek e Giovanni (2008), é a expressão nítida da articulação do que se configurou nos “novos movimentos sociais”, a corrente estruturação de um “sindicalismo autêntico” e a conseqüente estruturação de partidos

²⁵ A periodização utilizada trata do desenvolvimento do Welfare State no Brasil, conforme documento: Estratégias para combater a Pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos: relatório final. (NEPP, 1994).

políticos que construiriam outras formas de produzir resistências ao enfrentamento das ausências provocadas na repressão à livre expressão política.

Em síntese, a década de 80 marca tanto as conquistas dos direitos civis e políticos, como a ampliação dos direitos sociais e econômicos. O modelo desenvolvimentista, hábil em promover o “milagre econômico”, não foi capaz de promover o milagre social, com distribuição das riquezas, produzidas, acumuladas e acessadas por parcelas pequenas da população.

O pano de fundo da sociabilidade se assenta nas novas formas de organização da sociedade civil, dos novos movimentos sociais, na estruturação partidária de oposição e em um novo sindicalismo, tendo como pressuposto sócio-político-ideológico as novas demandas sociais, agravadas com a crescente dívida social provocada pelas restrições de participação política institucional. A ampliação dos direitos sociais traz para o cenário das lutas sociais a construção de novas arenas decisórias²⁶. As ações dos sujeitos são traduzidas para uma compreensão de cidadania ampliada, universalização dos direitos e avanço no processo de democratização da sociedade brasileira.

3.1 Periodização e análise do SBPS

A compreensão do Sistema Brasileiro de Proteção Social parte da necessidade situá-lo no período histórico da sua constituição, de modo a perceber as políticas sociais com a tarefa de apreender o conjunto de valores e posições políticas de um determinado momento, partilhados pelos representantes de um governo, incluídos aí as elites políticas e burocráticas. Esses valores balizam a ação e fornecem elementos que abrem o debate sobre as políticas, delimitando e circunscrevendo-as na agenda pública, em especial, a sua evolução no Brasil moderno, de onde podemos explorar em cada período histórico, analiticamente os termos em que se assentam na arquitetura e os efeitos da ação pública.

Apresentamos no Quadro 1 – Periodização, princípios e efeitos das políticas sociais, na construção de uma pública brasileira, a partir das considerações de Melo (2009), de onde

²⁶ Nesse sentido, enfatiza Dagnino (1994, p. 60), “Trata-se, na verdade de um rearranjo que implica na inserção dos trabalhadores em instâncias decisórias, não por iniciativa do Estado, mas a partir de uma capacidade organizacional desenvolvida pelos próprios trabalhadores e que transformou esses trabalhadores em interlocutores necessários ao capital e ao Estado”.

podemos perceber qual princípio organizador orienta a agenda das políticas sociais e quais são os efeitos esperados a partir da sua implementação.

Quadro 1 – Periodização, Princípios e Efeitos das Políticas Sociais

Periodização	Princípio Organizador das Políticas Públicas	Efeito esperado das políticas
Primeira Era Vargas (1930-1945)	Integração Social	Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica; construção de uma ordem institucional que permitisse a incorporação dos novos atores a arena política.
Populismo (1945-1960)	Ampliação da Participação	Submeter as políticas à lógica do mercado político; políticas como moeda de troca política.
Crise do Populismo (1960-1964)	Redistribuição	Expansão organizacional do aparato público das políticas; reformas de base permitem superar o desenvolvimento social e a estagnação; “socialismo ou subdesenvolvimento”.
Autoritarismo Burocrático (1964-1967) (1967-1973)	Modernização Conservadora Crescimento sem redistribuição	Submeter as políticas públicas à lógica da acumulação; reformismo conservador; expansão dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais; desenvolvimento social como <i>trickle down</i> do crescimento.
Migração, colonização e redistributivismo conservador (1974-1984)	Redistributivismo Conservador: “Redistribution with Growth” (Banco Mundial); primado da desigualdade sobre a pobreza absoluta no debate público.	Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais, com opção moderadamente redistributiva. Expansão da fronteira agrícola, migração e colonização.

Fonte: Quadro elaborado a partir das contribuições de Melo (2009) e Kerstenetzky (2011).

3.2 Era Vargas – integração social e corporativismo orgânico

A partir da visão geral do Quadro 1, compreendemos que o princípio da política social no Brasil, se inscreve na agenda da intervenção do Estado nacional enquadrado como ação pública, especialmente referenciada com as mudanças associadas à Revolução de 30 e à Era Vargas (MELO, 2009). Por outro lado, Wanderley Guilherme dos Santos (1988) aponta que a

tradução dessa intervenção trouxe para o cenário da construção das políticas sociais a repercussão da evolução da própria sociedade brasileira, uma vez que tais políticas se constituem como espaço institucional que permitiu a incorporação de novos atores sociais ao sistema político, num contexto de pouca fluência institucional liberal.

No imaginário social as políticas populistas, a partir da década de 1930, comparecem nos embates políticos como redenção da pobreza e incorporação das massas urbanas no processo de legitimação do Estado; no entanto, inclusive as principais medidas do governo de Getúlio Vargas constituíram-se em políticas trabalhistas, por meio de um sistema de regulação da relação capital/trabalho.

Aponta Melo (2009, p.13) que nesse sentido, a política social não se define como “intervenção compensatória” ou “redistributiva” ou mesmo de “organização do mercado de trabalho” - categorias que seriam os objetivos do movimento sindical e que balizavam as ações dessas entidades em países de capitalismo avançado, ou até mesmo no Brasil, no período recente. A política social se inscreve na categoria de “integração social” na qual se afeiçoa na América Latina com especificidades.

O período compreendido como corporativismo orgânico – 1930 a 1945 – se inscreve no campo teórico que balizou as ações e a tomada de decisões da política social, compreendida como a articulação em torno da concepção de “incorporação e integração social” (ibidem, p. 13). Referenciam-se a essas concepções duas funções: a incorporação tutelada das massas urbanas a uma atual sociedade oligárquica e a construção de uma suposta ordem que facilitasse a incorporação de novos atores ao campo político de decisões. A via de efetividade encontrada passaria pela “segmentação e a regulação” abstraindo desses modos de incorporação, cujo modelo teórico exigia o conceito de “cidadania regulada” como apontado por Santos (1987). Nessa concepção os direitos sociais são categoria de ‘concessão a grupos ocupacionais’, que quando reconhecidos e regulados sofrem a ação do Estado.

Corroborando essa compreensão, ressaltam Silva, Yazbek e Giovanni (2008) a propensão do Estado no Brasil, em ser o principal sujeito na produção do desenvolvimento econômico. Assim, um padrão de cidadania seria desenvolvido ancorado nas ações do mercado de trabalho, controlado ou regulado pelo Estado intervencionista, de onde traduz suas ações por meio de uma cidadania regulada. A função de regulação desenvolvida pelo Estado resulta da capacidade assimilativa em promover negociação de interesses e de ser o responsável pela promoção do bem-estar-social (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2008). Na

cidadania regulada ou restrita, alcançar a condição de cidadão significa ter emprego com carteira assinada, constituindo, assim, uma fonte de solidariedade social mediada pelo Estado.

Dessa forma, a história brasileira, compreendida nos limites da pobreza e da desigualdade, denuncia aspectos de uma relação social que não se configurou sob a compreensão estatal como questão inerente a uma política social que devesse ser tratada como tal. A realidade política, a partir de 1930, trata a questão social regulando a relação capital/trabalho orientada pelo projeto de industrialização desenvolvimentista da nossa economia. Essa regulamentação se deu via legislação trabalhista, sindical e previdenciária expondo assim o pensamento da elite industrial dominante, representada pelo poder de um Estado populista.

3.3 Populismo, esfera pública e ampliação da participação subordinada

O corporativismo como regime político, que perdura no período anterior, entra em colapso. Desloca-se a questão social, seu eixo estruturante e o campo das decisões que apontava para a inclusão de novos atores sociais - se submete a compreensão de que a política social é submissa aos imperativos do mercado. A elaboração das ações para a efetivação de uma política social segue a lógica imperativa do mercado, tendo como pressupostos a eficiência e a equidade.

Aponta Melo (2009) que no período anterior a questão da eficiência e equidade, como princípio do mercado, não poderia existir como problema, pois o objetivo da política era fundamentalmente a organização de uma ordem institucional que facilitasse a incorporação de novos atores aos cenários institucionais com o fortalecimento do Estado. Assim, a política social, não era compreendida em sua capacidade de reduzir as taxas de desigualdades, no entanto, com um conjunto de instrumentos de ações para promover a integração.

Nessa concepção, a política social é acessada e restrita a quem já mantinha relações trabalhistas no cenário político desenvolvimentista, ou seja, trabalhadores assalariados do setor urbano da economia nacional. Na outra ponta, a filantropia ocupava o lugar de cuidar das pessoas desassistidas e excluídas das políticas econômicas, parcela da sociedade em situação de pobreza estrutural e multidimensional. Dessa prática, advém a ideia de que caberia ao Estado cuidar dos segmentos da sociedade que interessam para o projeto de desenvolvimento econômico nacionalista. Neste contexto aponta Cohn (2002) que na

concepção do Estado nacional desenvolvimentista, cujo modelo se instaura a partir da década de 1930 estendeu-se até os anos 80

Investimentos econômicos do Estado são incompatíveis com investimentos sociais. Com base nisso, gastos na área social transformam-se em gastos residuais – para os segmentos sociais em extrema pobreza – ou em gastos sociais que obedecem a uma lógica econômica – para quem está no mercado. (COHN, 2002, p. 83).

Os propósitos do segundo governo Vargas, fundamentam nos arranjos clientelísticos e corporativos que abrem espaço para o processo de industrialização. Em uma análise pontuada aqueles propósitos revelam uma agenda política composta pelos interesses desenvolvimentistas, orientação dominada por uma elite tecnocrática modernizadora, referindo-se as aceleradas taxas de crescimento como pressuposto para a equiparação a maiores níveis equidade.

No entanto, o crescimento econômico brasileiro gera contradições. Na década de 50, como mencionado por Wanderley (1993), as contradições vão se tornando cada vez mais evidentes: aumento da inflação, arrocho salarial, ascensão dos movimentos reivindicatórios da classe operária por melhores condições de trabalho e salários. Tudo incidindo diretamente sobre as feições de um sistema de proteção social.

O entendimento conceitual da política social perpassa pelo projeto de industrialização desenvolvimentista que poderia trazer resultados positivos, na perspectiva em destinar reservas técnicas à previdência social, numa confusa política de assistência versus política previdenciária. Aponta Melo que

Na base da formação da agenda pública de década de 50 criou-se uma insólita coalizão entre dois grupos sociais: de uma parte, a elite tecnoburocrática [...] encastelada nas agencias econômicas e no âmbito do Ministério do Trabalho; de outra, os setores trabalhistas e de esquerda em geral – dentro e fora do aparelho de Estado (Melo, 2009, p.15).

Nesse contexto de capitalismo tardio, o Estado assume o papel de sujeito histórico. Configura-se nesse cenário de banalização da política social, em meio ao julgamento moral da presença significativa do Estado como instrumento da acumulação. A ação estatal se dá em duas vertentes: diretamente via setores produtivos do próprio Estado, ou, de forma indireta via incentivos a fundos públicos para incrementar suas ações de distribuição de recursos públicos para a burocracia pública ou para setores sindicais.

O ponto referencial da política populista se dá no ano de 1960, acentuado pela instrumentalização da política social que se daria via Ministério do Trabalho e do Instituto de

Aposentadoria e Pensões na passagem para a Lei Orgânica da Previdência Social e do Plano de Metas. As relações materiais expressam o jogo político que constituem a agenda pública populista. Em meio aos diversos interesses da denominada Republica Populista (1946/64), como apontado por Melo (2009), destaca-se

[...] o fato da não constituição de complexos empresariais para a produção capitalista de bens e prestação de serviços sociais reforçava o deslocamento da política social da dinâmica da acumulação. Ao contrário do período que se inicia na segunda metade da década de 60, quando se instalou um ciclo virtuoso entre expansão de serviços e acumulação (via setor, mas também na área de saúde etc.), a política social, que se confundia com questões sindicais e demandas pela fixação do salário mínimo, se apresentava como antagônica aos interesses da acumulação (Melo, 2009, p. 15).

Nessa lógica, na primeira metade dos anos 60, o debate centra-se entre acumulação e distribuição. Os gargalos das reformas de base – agrária, urbana, administrativa – constituíram o conhecido argumento cepalina, que admitiria superar o estrangulamento do sistema produtivo, sem, contudo, impedir o desenvolvimento, na direção de superação das perversas baixas taxas de (des) igualdade. A essa altura, o princípio teórico que baliza toda a ação política estaria na superação da estagnação econômica que, segundo essa lógica seria a matriz do subdesenvolvimento social. O contra argumento dessa orientação, reside na capacidade do Estado promover as reformas que provocariam o crescimento.

A centralidade analítica dessa discussão privilegia a capacidade estrutural incremental da agenda populista em promover as reformas de base sem, contudo não deixar de lado os fantasmas da estagnação social e econômica. Em boa medida, os argumentos em defesa do modelo econômico proclamado, assentam-se na trágica compreensão entre socialismo e estagnação, de onde parte a defesa de políticas de orientação compensatória, no combate às iniquidades, que por relação, fundamentavam as reformas de superfície.

Mesmo que distante uma contra agenda ao modelo desenvolvimentista de política social, não se sustentaria de forma hegemônica pelos setores conservadores. Sob uma tímida compreensão das ações da política pública, aqueles setores pretendiam possibilitar atendimento às necessidades básicas, tais como habitação, saneamento de modo a mudar o foco da questão social da esfera da regulação das relações materiais do capital-trabalho para um suposto campo independente das condições materiais da produção da sociedade.

A crítica ao modelo desenvolvimentista industrial do governo Vargas, se dá na perspectiva da confusão das intenções de gerir a distribuição de renda via políticas trabalhistas e previdenciárias. Como aponta Martins (2008) será difícil reconhecer e legitimar um

desenvolvimento econômico que causa as iniquidades que procura combater. Os benefícios anunciados que poderiam ser acessados pelo conjunto de uma classe trabalhadora ficam distantes e se acumulam longe de seu acesso. Numa outra vertente, as massas desprovidas das relações contratuais do trabalho que não eram reguladas pela política trabalhista e previdenciária, nem de longe, sequer, têm oportunidades de integração para obterem os benefícios da distribuição populista. Todavia, a compreensão sob a orientação de uma política como instrumento de modernização conservadora não prosperaria, abrindo margem no interior dessa compreensão política, para uma crise do próprio populismo.

Entre os anos de 1960-64 se instaura efetivamente a crise do populismo ou se orchestra de forma contundente as forças políticas que se lhe opõem e ao mesmo tempo está em ascensão a política de redistribuição e expansão do aparato público. A referida crise instalada do populismo abre caminho para um autoritarismo conservador no período seguinte. Durante o regime militar seguindo as transformações decorrentes da reestruturação do sistema produtivo, novamente ocorre o deslocamento da política social em função daquelas mudanças, associadas ao regime político. O período que se segue, aponta para as deformações associadas ao regime militar que avança sobre a própria crise de governabilidade.

3.4 Migração, colonização e reordenamento conservador

O eixo analítico se desloca do binômio populista da estagnação econômica versus desenvolvimento/crescimento para a distribuição de renda. No período analisado a dinâmica do desenvolvimento econômico, expressa as altas taxas de crescimento, especialmente durante o período do ciclo expansivo (1968/73) denominado milagre econômico. No entanto, o que nos interessa explicitar nessa análise são os efeitos não redistributivos da política social especialmente sobre as camadas com menor inserção de renda. O chamado milagre econômico que prospera e produz desenvolvimento é o mesmo milagre que não produz os efeitos esperados na diminuição das iniquidades do desenvolvimento, herança do período populista.

Resta-nos compreender dessa controvertida dinâmica econômica – desenvolvimento econômico e distribuição de renda – como foco da política de bem-estar e a crítica ao regime militar, deixando a margem desse debate o foco sobre a política social. A crítica, muito embora bem formulada, se efetiva sobre os efeitos perversos das políticas, compreendidas

como não política social, omitem da análise a pouca efetividade que se expressa no modelo de desenvolvimento econômico para provocar a redistribuição de renda.

A compreensão política analítica desse período é conduzida sob a orientação dos organismos multilaterais, tal como o Banco Mundial que define a matriz para a implantação dos modelos econômicos, especialmente na América Latina, baseados nos princípios de distribuição atrelada aos índices de crescimento.

Nessa lógica da modernização conservadora e crescimento sem redistribuição, o período segue marcado pelo autoritarismo burocrático que tem por objetivos: submeter às políticas públicas à lógica da acumulação. Promover um reformismo conservador sem, no entanto, tratar das políticas sociais como formas compensatórias das iniquidades e expansão dos complexos empresariais de provisão da matriz econômica para produção de bens e serviços a uma classe média em ascensão.

Particularmente no regime autoritário no pós-64, as políticas sociais tem-se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e políticos. Como mencionado por Cohn (1996, p.10), “configura-se num sistema de proteção social compostos por inúmeros programas e políticas setoriais apostos uns aos outros, de baixa eficiência e eficácia”. Significa dizer, aponta a autora, que essa política caminha na direção oposta ao apregoado na concepção desenvolvimentista dos anos 50 e 60; o desenvolvimento social não deriva somente e imediatamente do desenvolvimento econômico, pois este não remete a políticas de distribuição afeitas ao desenvolvimento social imediato.

O propósito dessa discussão busca levantar alguns apontamentos de modo a explicitar a negação interna, a contradição e a reflexão que engendra o conservadorismo redistributivo, como orientação que se dá na práxis de um determinado período histórico. Tomando a economia brasileira do período analisado, ao que tudo indica, só voltaria às mesmas taxas de crescimento do período anterior, por consequência do milagre econômico, considerando outro nível de desenvolvimento, desta feita, pela forte intervenção das políticas macroeconômicas, com a inversão do modelo de importações pelo das exportações. Assim, o modelo de substituição das importações pelas exportações realoca o país num novo momento da política de desenvolvimento.

Do ponto de vista político, o regime militar impõe um modelo de modernização conservadora, possibilitando a indústria nacional ampliar o mercado de consumo interno e a concentração seletiva, consolidando assim, um Estado voltado aos interesses de uma burguesia em ascensão.

O caráter autoritário, estabelecido pelo Golpe Militar de 1964, estabelece o período de transição conservadora, na passagem do populismo para o regime militar. Em seu interior nascem às políticas de regulamentação da questão agrária, de ocupação da Amazônia Legal²⁷ como projeto de política pública, com claras intenções expansionistas, por meio de uma política de colonização²⁸.

A denominada colonização reafirma a injustiça, como prática censurável, como ação (i)legal, que expõem de seu interior muito mais do que iniquidades, materializa-se a diferença, como nas palavras de Martins (2008) prática exercida por “pessoa de posição”. Ou seja, a empresa privada é aceita como mediadora de uma política agrária que é confundida como política social distributiva.

A política agrária do Governo do General Geisel, assenta em um princípio do direito positivado, menospreza a função social que dela pudesse advir. Nas palavras de Santos (1993) percebemos a intenção de o governo militar recorrendo ao “Conselho de Segurança Nacional que definiu, em 1976, normas para legalizar a posse de terras devolutas, apropriadas por particulares, e, sobretudo abriu caminho à legalização de grandes áreas (SANTOS, 1993, p.56).

Nessa relação gerencial a empresa Sociedade Noroeste do Paraná – (SINOP), por uma ação corporativa e com forte influencia junto ao governo militar, incentivada para promover a exploração e a ocupação de grandes contingente terras, no norte do estado de Mato Grosso, em especial na região denominada Gleba Celeste, materializa suas intenções por meio de intensa propaganda da política migratória do governo federal. Nesse contexto migratório emerge município de Sinop, em meio aos objetivos causais da colonização, determinados pela estrutura contraditória da sociedade e a subjetividade dos atores construída pelas suas condições sociais de existência.

Num outro aspecto, não menos importante e influenciador está à ação do Estado capitalista, exercendo uma relação de poder, “tanto pela adesão quanto pelo constrangimento, tanto pela criação de um consenso como pela força” (SANTOS, 1993, p. 16) proclamando seus objetivos por uma política econômica que se confundi com ação conservadora social.

²⁷ O termo “Amazônia Legal”, criado pela Lei. 5.173, de 27 de outubro de 1966, é uma das estratégias singular de naturalizar a ocupação dos espaços incorporados a proposta política autoritária do integralismo. Compreendem os Estados do Amazonas, Pará, Acre, Mato Grosso, Goiás, parte do Maranhão e os até então territórios de Rondônia, Roraima e Amapá.

²⁸ Nas palavras de Santos (1993) “colonização” é uma emanção de uma decisão política. Uma forma de produção do social num certo meio natural. Constituído por grupos e por forças sociais em tensão e em conflito, por causa de suas práticas econômicas, sociais, políticas, e de suas representações ideológicas.

Como recompensa, essa política é financiada por meio de concessões e incentivos fiscais, por meio da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Como projeto sistêmico a colonização efetivar-se-á por meio da ação conjunta de órgãos públicos e empresas privadas, por ações que remontam ao ano de 1964. Como aponta Santos (1993) os primeiros atos de políticas agrárias do Governo Castelo Branco (1964-1966) foi a Emenda Constitucional n. 10, de 10 de novembro de 1964, que introduz três modificações: 1) altera o artigo 141 da Constituição Federal de 1946, possibilitando condições legais para a desapropriação de terras; 2) reconhece os privilégios e transforma em direitos dos posseiros sobre terras públicas que ocupavam, até o limite de 100 ha. Matem o direito de usucapião sobre terras ocupadas de propriedade privada, desde que assim mantida por mais de 10 anos. 3) estabelece os planos de colonização aprovados pelo Governo Federal, por meio da alteração do artigo 156, possibilitando a alienação de terra públicas com área superior a três mil hectares.

Na contradição do regime militar, o Estatuto da Terra²⁹ (Lei n. 4.505, de 30 de novembro de 1964) expressa em seus fundamentos político-ideológicos e a metodologia para uma possível solução da questão agrária, via ‘reforma agrária’ sob a compreensão conservadora, realizadas sob dois aspectos: a colonização oficial³⁰ e a colonização particular³¹.

No contexto da colonização particular, no ano de 1974, o município de Sinop é fundado, de onde não correlacionamos ao acaso esse fato, mas, compreendendo-o na intencionalidade política do regime militar. Assim, a fundação do município de Sinop, se dá num processo de colonização conservadora de onde emerge a cidade, seu aglomerado urbano e rural, localizado no Amazônia Legal (Mapa 1), cuja ocupação tem claros objetivos de povoamento do norte do Estado de Mato Grosso, região de mata de transição entre o cerrado e a floresta amazônica.

²⁹ O Estatuto Terra foi o principal corpo jurídico da regulamentação dos direitos e das obrigações relativos aos bens imóveis rurais para os fins da execução da reforma agrária e promoção da política agrícola. Instrumento ambíguo e contraditório no campo de possibilidades que abre, foi tanto “um instrumento de cerco e desativação de conflitos, de modo a garantir o desenvolvimento econômico baseado nos incentivos à progressiva e ampla penetração do grande capital na agropecuária (Santos, 1993, p. 46).

³⁰ Na colonização oficial, o Poder Público tomará a iniciativa de recrutar e selecionar pessoas e famílias, dentro e fora do território nacional, reunindo-as em núcleos agrícolas ou agroindustriais, podendo encarregar-se de seu transporte, recepção, hospedagem e encaminhamento, até a sua colocação e integração nos respectivos núcleos. Art. 55 do Estatuto da Terra.

³¹ A colonização particular tem por finalidade complementar e ampliar a ação do Poder Público na política de facilitar o acesso à propriedade rural através de empresas organizadas para sua execução. Art. 81 do Estatuto da Terra.

A organização político administrativa do município - aos moldes da política nacional em vias de transição do governo populista para o regime militar – se dá num cenário nacional, sob o regime político ditatorial comandado pelo General Geisel.

A construção dos equipamentos da urbanização aos arquétipos como processo civilizador são resultados da política de ocupação seguindo um modelo trincheirados de combate militar, no qual qualquer forma de resistência poderia ser dissipada em nome de uma suposta ocupação da Amazônia Legal. O termo ‘legal’ remete a um arcabouço jurídico que legitima a ocupação mesmo diante da presença dos povos indígenas que nessa lógica são considerados como o diferente, e, portanto, não existente. Os modos de produção da não existência do indígena se dão pela expulsão das nações até o seu confinamento no Parque Nacional do Xingu.

Mapa 1 – Mapa do Estado de Mato Grosso/Brasil – localização do município de Sinop



Fonte: <http://maps.google.com.br/maps>. Acessado em 05 jun. 2011.

A compreensão desse governo sobre a política social tem em sua tradição organizacional a criação de ministérios, como forma de redefinir o conteúdo da política social, sem, portanto deixar velhas práticas. No contexto da estruturação nacional o município de Sinop é resultado de uma política de ocupação que estabelecia as metas da modernização da

agricultura com a ocupação da Amazônia Legal, expulsão dos povos nativos e a substituição destas famílias por agricultores advindos de outros estados.

Após a década de 1960, quando se instalou o governo militar no Brasil, foram adotadas políticas de “ocupação” e desenvolvimento do território mato-grossense e os governos, tanto federal quanto estadual, passaram a estimular a migração de brasileiros para o Estado, especialmente sulistas (paulistas, paranaenses, catarinenses e gaúchos), além de goianos, nordestinos, capixabas e mineiros (GRASEL, ZAVALA & RAMMINGER, 2008, p. 57).

Na esfera federal observa-se uma expansão e alocação de recursos destinados a área social e o aparelhamento do Estado. Aponta, Grasel, Zavala & Ramminger (2008, p. 57) a “criação de diversos programas de modernização das atividades agrícolas no Centro-Oeste; além de abundante oferta de crédito, muitas vezes a juros negativos, todas essas medidas culminando na ocupação das terras em escala empresarial”.

No interior da agenda do reformismo militar duas questões permeiam a economia: a crise fiscal, provocada pelo desequilíbrio externo, resquício da primeira metade da década de 80, e no campo político, a própria transição para inauguração da Nova República. Esse dois eixos deslocam novamente a discussão da política social, ofuscada pela orientação da necessidade de crescimento versus a capacidade operacional de o Estado prover a distribuição de renda. Dito de outra forma avalia-se a capacidade gerencial das políticas atingirem sua efetividade e produzir soluções.

A compreensão de que as políticas eram incapazes de alcançar os segmentos sociais que delas necessitavam, é defendido pelos tecnocratas do Banco Mundial, apontando como problemática, o enquadramento da política social como gastos públicos muito embora irrelevantes, todavia eram mal alocados. Assim nas palavras de Melo (2009) a questão centra-se na análise dos benefícios recebidos pelos segmentos sociais representando inexpressividade se comparados ao investimento total em termos de custos, estes associados a estruturas organizacionais gigantescas.

Questiona-se e traz para avaliação o próprio tamanho do Estado integrador, os investimentos para mantê-lo e os gastos com recursos financeiros públicos para operacionalizar toda uma estrutura sem, contudo efetivamente atingir os setores que necessitam das ações das políticas sociais. Em meio a essa avaliação sem clareza da política social, seus objetivos se voltam para uma política fundamentada nos conceitos de eficiência alocativa e equidade. Permeia a centralidade da orientação econômica a possibilidade da iniciativa privada ser um campo profícuo para promover a controvertida política social.

O binômio crescimento com distribuição de renda assenta-se na eficiência gerencial e eficácia social da política, na qual distribuição de renda equivale ao deslocamento eficiente de contingentes populacionais para eficaz colonização em áreas teoricamente desabitadas. Nesse sentido é necessário perguntarmos “qual a eficácia política e ideológica da colonização como “técnica social”, no sentido de dominação, de Mannheim (SANTOS, 1993, p. 16).

O significado da colonização poderá ser traduzido no sentido amplo apontado por Santos (1993, p. 16), “a eficácia política e ideológica da colonização como técnica social, no sentido de dominação [...] tratar-se-ia então de uma ação conjunta das camadas sociais dominantes e do Estado para manter a dominação social e política sobre as camadas sociais dominadas, principalmente rurais”.

Desse modo, o processo de exclusão historicamente denunciado por Martins (2008), desde a sociedade estamental, agora é normatizado pelo Estado, que reconhece como condições materiais a contratualidade da práxis capitalista, por meio das empresas privadas de colonização.

Na segurança por meio do bem-estar social, os mecanismos de proteção social do Estado, são ocasionados pela produção em massa de novos produtos e serviços, muito embora não tenham a forma de mercadoria, mas estejam imbuídos da função reguladora. A recente reforma do Estado nos moldes do reformismo social, muda o sentido da tradição da solidariedade, deslocando-se dos termos contratuais, requalificando a figura do sujeito com ator social para uma relação de indivíduo com o Estado. A presença dessa nova proteção social recai sobre “uma nova combinação entre solidariedade e civismo” (LOPES, 2006, p. 18).

Assim corroborando a abordagem consideram-se as posições de Cohn na tentativa de suprir e avançar na direção da concepção do SBPS, que advenha da superação dos apontamentos caracterizados por: um alto grau de centralização; oneroso; acentuadamente privatizado; discriminatório e injusto e com fontes instáveis de financiamento (Cohn, 1996):

No entanto, imprimir uma nova orientação às políticas sociais no sentido de torná-las mais equânimes, e, portanto, capazes de contemplar a diversidade das necessidades dos diferentes segmentos sociais, confronta-se com a herança de um sistema de proteção social no país caracterizado por: *um alto grau de centralização*, com definição de prioridades e diretrizes ditada pelo nível federal; *oneroso*, pela superposição de programas, clientelas e serviços intra e entre as esferas federal, estadual e municipal; *acentuadamente privatizado*, com parcela significativa dos serviços sendo prestada pelo setor privado — lucrativo e/ou filantrópico; *discriminatório e injusto*, porque nível de renda e/ou inserção no mercado de trabalho acabam por se transformarem na prática no principal critério de acesso aos benefícios e serviços prestados; *com fontes instáveis de financiamento*, provenientes de recursos fiscais e tributários complementados por outros de variada natureza,

compondo um conjunto desarticulado e fragmentado, além de variável quanto à sua vinculação ou não a gastos específicos; dentre outros (COHN, 1996, p. 09).

O SBPS constitui princípios diferenciados e por vezes incongruentes, como é notado no capítulo do texto constitucional, quando trata da especificidade do caráter contributivo da Previdência Social. Jaccoud (2005) chama a atenção para o “reconhecimento de uma intervenção diferenciada em relação aos trabalhadores rurais”. Entretanto, quando o texto constitucional trata da afirmação política da universalidade da Assistência Social, materializa apenas o atendimento à saúde.

As mudanças ocorridas no Brasil com a alteração da exterioridade do SBPS foram às bases para a efetivação das garantias fundamentais: proteção à vida e à dignidade humana, direitos constitucionalmente esboçados³². O Estado Brasileiro alarga sua rede de atendimento, reflexo das condicionais lutas sociais dos anos anteriores, provocando expressiva alteração da ação social do Estado, ampliando o arco dos direitos sociais e o campo de proteção social sob responsabilidade estatal (JACCOUD, 2005), incorporando a universalização.

De tal modo que o processo social, arena da construção histórica de campos de ações para as políticas sociais no Brasil, se dá numa conflitualidade entre o espaço público e privado, entre a política voltada para a assistência e a ação do Estado de direito como implementador de um SBPS. Todavia, desconsiderar que, nesse campo de conflito, atuaram tanto as forças oriundas dos movimentos sociais quanto da esfera estatal e do mercado implica restringir o campo da análise sociológica. Aponta Santos que “neste plano, parece fundamental situar as redes de dominação presentes nas formações sociais, sejam processos de exploração econômica, sejam processos de disciplinarização, as quais são acompanhadas por ações de violência simbólica e física” (SANTOS, 1999, p. 13).

Assim, faz-se necessário recorrer à sociologia da conflitualidade, perpassando nesta análise campos distintos onde se produziram conflitos. Em sendo assim, percebe-se que as demandas por políticas sociais, reivindicadas pelos movimentos sociais, são igualmente

³² De acordo com o texto Soares e Sátyro (2009, p. 8) “nos anos 1990, com a aprovação pelo Senado, em dezembro de 1991, do Projeto de Lei nº 2.561, de autoria do senador Eduardo Suplicy, propondo a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma de imposto de renda negativo. Segundo este projeto, todos os brasileiros com 25 anos ou mais e rendimentos de todas as fontes inferiores a Cr\$ 45.000,00 (R\$ 158,45 a preços de janeiro de 2007) teriam direito a uma renda mínima vital igual a 30 por cento da diferença entre seus rendimentos e o limite de Cr\$ 45.000,00. Note-se que este projeto refere-se a renda individual e não renda familiar *per capita*. A lei original nunca foi votada pela Câmara, e em 2004 um substitutivo bem mais vago, a Lei no 10.835, foi sancionado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Contudo, estava completo o arcabouço conceitual para a criação de um elemento novo – o qual tivesse por fundamento principal a condição de pobreza dos indivíduos – no sistema de proteção social. Instalava-se no Congresso Nacional, pela primeira vez, a pretensão de criar um sistema de proteção baseado na solidariedade nacional. A partir deste momento, o debate político já não mais podia ignorar tal possibilidade”.

elementos de análise sociológica, pois essas demandas foram posteriormente, de acordo com Jaccoud (2005), transformadas em políticas das quais se organizou o SBPS.

3.5 Breve contexto da colonização em Sinop

Caracteriza-se o processo de colonização o município de Sinop, localizado a 500 km da capital Cuiabá, ao Norte do Estado de Mato Grosso, por um processo de colonização privada, com início na década de 1970. A colonização incumbiu-se em deslocar especialmente da região sul do país, famílias afeitas ao trabalho no campo, objetivando ocupação dos espaços supostamente desprovidos da ação humana.

Destaca-se desse procedimento, os modos de seleção e recrutamento das famílias, apartadas como necessárias à ocupação da frente de expansão (MARTINS, 2008). Estabelecida como colonização privada, atraiu por meio de intensa propaganda de ‘sucesso econômico/financeiro’, famílias inteiras, preferencialmente àquelas apresentadas em uma estrutura nuclear, componente necessário para a nova sociabilidade, fundamentada especialmente na estrutura patriarcal, com fortes vínculos religiosos, católicos ou luteranos, de tradição migratória européia e habituada ao trabalho no campo.

Apreende-se do processo de colonização, novos interesses e conflitos, manifestos de forma a não conciliar os extremos da ação humana em respeito aos limites da natureza e seus recursos. Essa nova relação do homem com o novo território consistiu na máxima expropriação por mais de 20 anos, dos recursos naturais, em especial aqueles voltados para abastecimento da indústria de base florestal. Nessa exaustiva ação de exploratória, constitui-se uma nova relação econômica familiar. Famílias afeitas ao trabalho no campo, desde a sua origem do sul do país, são alocadas na nova na frente de expansão, adquirem a capacidade da propriedade.

De possuidor de pequenas propriedades no sul do país à colonizador de novos territórios, com a função de ocupar o espaço geograficamente limitado, estabelecendo uma nova fronteira para o bem do país. Vê-se a idéia de ocupação necessária da nova fronteira agrícola, concepção difundida por uma visão conservadora de ocupação dos espaços. Desta forma, são bem vindos no novo território com uma condicionante: desde que tenham recursos financeiros para adquirir seu próprio território e a partir dele, erguer-se em limites, uma nova fronteira, estabelecendo os minifúndios necessários.

Nesse cenário constituído de conflitos, os indivíduos, agora possuidores de um pedaço de terra, revelam sua ganância desenfreada, sem respeito à vida natural e a ação dos povos nativos. A ocupação desinteressada com os valores locais traduz em uma visão impositiva do colonizador, sob todos os protestos de apropriação dos espaços a menor custo, associando-os a degradação do ambiente natural, o acirrar dos conflitos, até o extremo do uso das armas, sob o pretexto da proteção dos espaços.

O diferente é excluído em seu próprio espaço de ser diferente. As nações indígenas que compõem a base antrópica do Estado de Mato Grosso, desde os primórdios da exploração bandeirante, ainda que resistentes, são banidos dos seus territórios para possibilitar a entrada das famílias de agricultores, uma visão próxima ao processo de colonização no Brasil colônia: família, religiosidade e trabalho ordeiro, diga-se, exploração da mais valia frente ao processo de colonização.

Por outro lado, a colonização privada no município de Sinop, teria exercido forte controle social, sistêmico por natureza, via processo de regulação que se daria na organização dos grupos familiares por meio de cooperativas de produtores rurais, que teriam como principal ocupação e empresa agrícola, com foco no trabalho do campo, com propósitos para produção num primeiro momento da matéria prima para produção na indústria alcooleira.

Algumas implicações decorrem do processo de colonização, especialmente quando analisadas da sua organização sistêmica, como meio de produção, cuja natureza consistiria em comercializar o seu principal produto – o espaço desocupado. Recorrendo a uma compreensão marxista, compreende-se o espaço desocupado como mercadoria, intencionalmente comercializado como meio de produção, com fins de prover a satisfação das necessidades humanas, compreendidas como objeto de consumo e meio de subsistência. Incide sobre o mesmo processo de colonização e comercialização dos espaços, seus antagonismos, assim materializados: o primeiro diz respeito ao seu valor de uso, e o segundo ao seu valor de troca.

Nesta lógica sistêmica se organizam as relações de ocupação, de produção, de organização social, política e ideológicas, que não se apresentam na sua forma simples, como acreditam determinados historiadores, desconexos dos fatos sociais.

Com os desdobramentos da ocupação territorial, contingentes consideráveis de famílias abandonam suas ocupações, originando um retorno destas as suas origens ao sul do país. Problemas relacionados com o não conhecimento da região amazônica, região de clima tropical úmido, totalmente diferenciado do sul do país; constantes dificuldades relacionadas à endemia tropical – malária; não conhecimentos do trabalho no campo em terras de mata

amazônica são alguns dos fatores que provocaram o retorno dessas famílias e a desorganização da vida até então em fase de estruturação.

Por outro lado, com a constante propaganda institucional por parte da Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná (SINOP), subsidiada com incentivos dos Governos militares do General Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo, o processo de colonização ganha novos contornos na medida em que essas terras eram renegociadas para novas famílias que buscam a propagação de uma nova fronteira agrícola.

Desse novo panorama surgem novos problemas decorrentes da implantação de um modelo de agricultura em larga escala, costumeiramente desenvolvido por famílias de agricultores, sonhando com produção em ampla escala. Aqueles agricultores investem no cultivo de espécies sem o devido tratamento que estas terras necessitariam.

O café, por exemplo, não prospera como o desejado e novos problemas decorrentes da fronteira agrícola surgem neste contexto. As famílias proprietárias deixam o cultivo do café e aquelas despossuídas de qualquer propriedade voltam ao Sul do país.

Neste contexto, evidencia que as famílias que prosperaram a luz do processo de colonização privada, são aquelas proprietárias de terras.

Percebe-se uma divisão social, pela separação daquelas que são proprietárias e daquelas outras que não são proprietárias. Desconstruímos assim a falsa idéia, que haveria terras para todas as pessoas e estas seriam distribuídas de forma gratuita. Não acontecendo como prometido nas propagandas oficiais. As famílias que chegaram a Sinop teriam sim a necessidade de adquirir suas propriedades, a preço de mercado sem os incentivos prometidos, tendo que dispor de algum capital financeiro para investimento imediato na propriedade privada.

Esse cenário dá origem a uma nova conformação histórica na realidade social do município de Sinop. Um novo cenário se estabelece, pela relação entre os “proprietários” e os “não proprietários”. O fato de ser ou não ser proprietário ou ter e não ter adquire sentido, entre os possuídos e os não possuidores, relação que remete ao conceito de ser participante e de não ser participante da sociedade local. Ou seja, quem tem adquire com seus poucos recursos financeiros e, quem não tem, não têm, pois os preços dessas terras são consideravelmente elevados em relação a outras regiões do país.

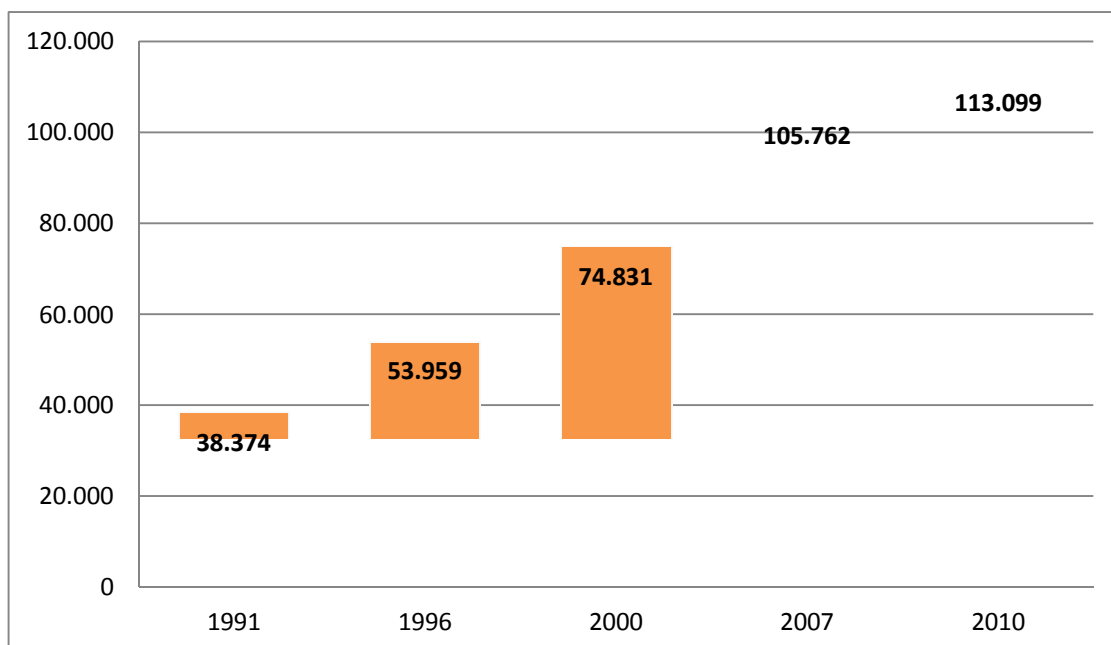
A elevação dos preços das terras e conseqüentemente das propriedades privadas são provocadas de forma intencional, não por uma tendência de mercado, mas por uma política

intencional, gerada pela colonizadora responsável pelo principal projeto de colonização. Visto dessa forma, o problema social de maior envergadura na atualidade no município de Sinop, tratado como intrínseco nas relações das desigualdades, está no fato do novo cenário de ausências, entre eles o espaço da moradia como espaço de propriedade como recurso de acolhimento familiar.

Não se desconsidera o processo de colonização que se dá também na implantação de um cinturão verde no entorno no aglomerado urbano, que teria a função lenta e gradual da produção de alimentos, advindos tradicionalmente dos arranjos da agricultura familiar. Esse arranjo foi projetado para produzir alimentos, e nesse contexto ser proprietário significaria muito mais do que 'dona' da terra. Logo possuir alimentos significa também propriedade e poder de consumo.

Emergem desse cenário novas demandas pretendendo acolhimento, reconhecimento e prestação de serviços, em especial, aquelas gestadas pelo processo de colonização privada que elevam a especulação e torno da ocupação do território em curto espaço de tempo. Observamos no (gráfico 01) que o crescimento da população se dá de forma rápida, atingindo um patamar supostamente desejado pelos gestores do poder local.

Gráfico 01 - Crescimento populacional em Sinop.



Fonte IBGE. Fonte CadUnico setembro de 2010.

Diante o processo de crescimento, observado especialmente após os anos 2000, o cenário local, volta-se para a uma política social, tendo como objeto a focalização na família, que passa a ocupa o mesmo espaço e demandas ocasionadas pelo crescimento populacional do

município de Sinop. Ressalta Couto (2009) que a família é o centro da distribuição dos recursos.

A família, como elemento aglutinador do atendimento, busca romper com a lógica segmentada da política social brasileira. A família, como compreensão condensada dos reflexos da desigualdade social brasileira, é pensada como núcleo de resistência e produto de uma realidade dura, expressa não só pelos carecimentos econômicos, políticos e sociais, mas pelos elementos subjetivos de sua forma de resistência a esses carecimentos. Atenção especial deve ter os gestores ao tratarem dessa centralidade, uma vez que, se não colocada no solo histórico como unidade de reprodução social, pode-se cair na armadilha de transferir do viés individualista, centrado no sujeito, para um viés grupal, transferindo para a família a culpabilização da situação em que se encontra (COUTO, 2009, p. 209).

Nesse sentido, o rápido crescimento populacional, implica na organização do sistema local de proteção social, vinculado a política nacional, não despercebido da intencionalidade do processo de colonização. Alguns indicadores são significativos, considerando o curto espaço da organização urbana do município. Sinop no contexto do Estado de Mato Grosso, de acordo com o Relatório de Informações Sintético do MDS, é considerada uma cidade de porte grande com população de 113.099, com Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF) igual a 0,61, e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) igual à de 0,81. (PNUD, 2000). A média de pessoas por domicílios em 2007 é de 3,42 pessoas.

Quando analisados, o IDHM e IDF compreende-se que o Índice de Desenvolvimento Humano e o Índice de Desenvolvimento Familiar apresentam componentes altos. Entendemos que um dos fatores de agregação para que os índices possam ser altos, está no tamanho das famílias. Pelos levantamentos do IBGE percebemos que no ano de 2007 a média de pessoas por domicílio na zona urbana era de 3,42 e na zona rural de 3,60. Outros dois dados são considerados expressivos, trata-se da densidade demográfica 28,69 (hab/Km²) e o número de pessoas economicamente ocupadas, 28.057 conforme Censo 2010³³.

³³ <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>

4. POLÍTICAS SOCIAIS SOB A LÓGICA DA AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS

Um longo período, como já citado, demandaria em lutas até a chegada da Constituição de 1988, em cujo processo as políticas sociais no Brasil poderiam ser desarraigadas dos fortes traços, influenciados nas políticas assistencialistas de cunho tradicional. Refletem no Estado brasileiro as lutas sociais dos anos anteriores à conquista da democracia, com alargamento da rede de atendimento, provocando expressiva alteração na ação das políticas sociais implantadas pelo Estado, ampliando o arco dos direitos sociais e o campo de proteção social sob responsabilidade estatal (Jaccoud, 2005). Apontam Silva, Yazbek e Giovanni (2008) que o teor do movimento da sociedade brasileira é assimilado pelo Estado expresso na CF (Constituição Federal) de 1988, marcada pelo reconhecimento expressivo de direitos na ótica de Honneth (2003), com a instituição do conceito de “Seguridade Social”, ampliando o foco de decisões da “Assistência Social”, concomitante com as da “Previdência Social” e dos cuidados com a saúde, vistos como políticas constitutivas da Seguridade Social.

A Constituição de 1988 representa a culminância do processo de construção de uma nova política nacional de saúde, instituindo no país um Sistema Único de Saúde (SUS) cujos princípios são os da universalidade e da integralidade, deslocando-se a política da saúde para o campo dos direitos do cidadão. Organizado a partir de uma rede regionalizada e hierarquizada e contando com oferta pública e privada de serviços, o SUS é um modelo descentralizado de gestão financiado pelas três esferas de governo (CARDOSO & JACCOUD, 2005, p. 231).

Essas políticas ganham destaque, suscitando análise dos indicadores que, traduzidos à luz da sociologia, evidenciam uma sociedade caracterizada por profundas desigualdades sociais. Isto significa que existem consideráveis contingentes de pessoas expostas à linha da pobreza e da indigência sem condições próprias de superação. O longo período de políticas promovidas pelo Estado ao seu modo centralizador é identificado historicamente como provocador desse conjunto de conseqüências. De outro lado compreendem-se por perspectiva cidadã de políticas sociais aquelas consideradas como de redistribuição de renda, de proteção e de reconhecimento. Tais políticas sociais são “concebidas como um conjunto de ações, por parte do aparelho estatal, que tendem a diminuir as desigualdades sociais” (PASTORINI, 1997, p. 81).

A questão colocada sobre a construção, organização e abrangência da política social por parte do Estado, remete-se a uma retrospectiva a respeito das transformações políticas, econômicas e sociais que ocorreram no país até a normatização de algumas ações e políticas

sociais traduzidas em leis pela promulgação da CF de 1988, como marco regulador em descentralizar e programar as políticas sociais.

4.1 Compreensão e abrangência da política social na CF de 1988

No texto da CF, essas políticas são compreendidas não mais como enfrentamento a riscos iminentes, porém como atendimento às novas demandas sociais. Essas demandas, provocadas pelas transformações na categoria trabalho, pauperizados pela precarização do contrato assalariado, demandam em novos contratos sociais, imerge novos sujeitos, novos usuários, que teriam conseqüentemente novas necessidades. Apontamos cinco mudanças substantivas advindas da conformação da carta magna.

Entre os avanços da Constituição de 1988 na determinação da responsabilidade estatal em função da necessidade de proteção social dos cidadãos, pode-se destacar: *i)* a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; *ii)* o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; *iii)* o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; *iv)* o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e *v)* o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego (CARDOSO & JACCOUD, 2005, p. 181).

A normatização e regulamentação dos princípios estabelecidos pela CF de 1988 orientam a intervenção estatal, atuando num campo profícuo para agenciamento do acesso a oportunidades e enfrentamento das condições de destituição de direitos, situações de riscos e perigos sociais³⁴, vulnerabilidade e pobreza. Entre o que já está normatizado via CF, evidenciam-se os princípios de responsabilidade estatal em função da obrigação da proteção social³⁵ e da garantia de novos desenhos para a cidadania.

³⁴ Anthony Giddens (1991) remete essa discussão para o campo dos sistemas abstratos e transformação da intimidade. No entanto, o interesse, neste estudo, está na discussão realizada pelo autor quanto ao “risco e perigo no Mundo Moderno”.

³⁵ No que se refere aos benefícios anuais emitidos pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), nota-se de maneira clara que o seu comportamento geral se explica fundamentalmente pela expansão dos benefícios previdenciários (aposentadorias por idade, invalidez e tempo de contribuição, pensão por morte, auxílio-doença, salário-maternidade e outros de menor importância), que passaram de 13,9 milhões em 1995 para 15,7 milhões em 1998 e 18,1 milhões em 2002. Além do movimento demográfico natural de incorporação de novos beneficiários, a expansão previdenciária da década de 1990 também refletiu um conjunto de alterações institucionais importantes, entre as quais se destacam a implementação da Previdência Rural a partir de 1992 e a

Destacando os avanços significativos na regulação dos direitos e no realinhamento do SBPS, percebe-se um distanciamento no que diz respeito a um princípio único e universal de garantias de proteção social a todos os cidadãos independentes das formas contributivas estabelecidas. O reescalonamento do SBPS, para atendimento a “todos” de que dele necessitem, está ancorado no princípio contributivo da Previdência Social, em contra partida estaria à efetividade do acesso ao direito/serviço.

Do campo empírico, percebemos a política de educação no Município de Sinop, inserida num contexto maior de proteção. Observamos que essa política configura no arco de proteção do SBPS, de forma normatizada e regulamentada de onde provem o princípio da regulação e obrigatoriedade por parte do Estado em ofertar o ensino fundamental a partir do seis anos de idade, critério de atendimento prioritário nos anos iniciais da educação básica.

Todavia, a crítica que fazemos ao modo regulador dessa política por parte do Estado, fundamenta-se na possibilidade da não oferta pelos governos municipais da educação infantil³⁶ de forma universal, prejudicando a cobertura aos setores de maior vulnerabilidade, como aquelas famílias com renda per capita de R\$ 70,00 por indivíduo do domicílio. Dito de outra forma, a construção e efetivação de uma agenda de atendimento a educação infantil, não se limite apenas ao conteúdo da Lei 9.394/96, mas, portanto, na implementação compreensiva como política pública obrigatória, que dela dependem consideráveis contingentes populacionais na faixa-etária de zero a cinco anos de idade.

Quando remetemos nosso olhar para o município de Sinop, o contexto material histórico revela-nos os traços das relações oriundas de uma política social conservadora. O diagnóstico apresenta maior agravante na medida em que esse atendimento é deixado num segundo plano, vinculando a sua oferta há duas condições: existência de vagas e a empregabilidade do responsável pela criança, quando aquele está numa relação de emprego em tempo integral. Ou seja, a política social afeiçoa-se a uma não política pela sua inefetividade. Em outras palavras, há uma ligeira relação da categoria trabalho e empregabilidade para a oferta da política social. Cria-se, portanto um novo contrato de trabalho que vai além da relação de assalariamento, mas implica na relação de direito e

antecipação de aposentadorias motivada pela primeira reforma da previdência em 1998. (CARDOSO & JACCOUD, 2005, p. 208).

³⁶ Compreendida como modalidade de ensino devidamente normatizada “como a primeira etapa da educação básica”, pelo texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96, há uma expressa contradição na efetivação da proteção social proclamada pela CF, no que diz respeito aos princípios da política sociais ali descritos.

conquista, que nesse caso, para efetivar-se como direito, depende da relação contratual de trabalho.

Indo além da relação contratual de trabalho, a compreensão do governo local cria uma nova condicionalidade para atendimento na educação infantil, remetendo essa condicionalidade a uma visão utilitarista de oferta e serviço e não como direito universal. O cumprimento da matrícula e frequência aos anos iniciais e finais da escolarização, assim como em todos os 5.562 municípios do território nacional, é condicionalidade³⁷ para a entrada e permanência das famílias no PBF, apontada no Quadro 12 - Variantes e Condicionalidades.

O acompanhamento do cumprimento da frequência a escola, resulta em melhoria das condições de vida dos membros familiares cadastrados no PBF, pois mantêm o recebimento do benefício pela via bancária. Em uma avaliação quantitativa percebemos que a dimensão do IDF de Sinop, que melhor apresenta elevação do índice, trata-se da dimensão desenvolvimento infantil, que discutiremos no capítulo seis, desta pesquisa.

Como movimento do cenário nacional, de modo a compreender a política social e sua focalização, descentralização e formulação de uma agenda, percebemos que nos últimos 20 anos houve no Brasil movimentos estruturais opostos ante a tentativa de estabelecer as bases institucionais, financeiras e de proteção social características do Estado de bem-estar social. O processo social, a partir das mudanças constitucionais de 1988, proporcionou ao Brasil uma oportunidade de constituir um sistema de proteção social universal e igualitário, todavia foi frustrado³⁸ em outro momento (como entre 1990 e 2002), quando os contra-reformistas liberais tentaram desfigurar os propósitos constitucionais na área social para não mexer com privilégios arraigados. A aplicação da agenda de bem-estar, a partir da nova Constituição, de certa forma surgiu na hora errada e/ou na contramão da agenda neoliberal. Esta perspectiva é expressa por Lavalle.

A cidadania moderna, assim definida e ampliada secularmente mediante o reconhecimento de novos direitos e de novos setores da população investidos com capacidade legal de usufruí-los, encontra-se hoje diante de uma encruzilhada de caminhos incertos. As condições que lhe outorgaram *viabilidade política* e *plausibilidade simbólica*, enquanto *status* universal sofreram transformações profundas; transformações cujas implicações suscitam controvérsia quanto ao futuro da

³⁷ No caso desta pesquisa, tratamos da permanência das crianças vinculadas à escola, como condicionalidades ao recebimento do benefício do PBF, e os analisaremos no capítulo seis, sob os aspectos da Dimensão Desenvolvimento Infantil.

³⁸ O exposto sugere que o enfrentamento da pobreza no país vem sendo orientado por uma lógica, de um lado, representada pela adoção de um conjunto desarticulado, insuficiente e descontínuo de programas sociais compensatórios, que na década de 1990 passam a ser orientar pelos princípios da 'focalização', da 'descentralização' e da 'parceria' assentadas no ideário neoliberal, tudo movido pela ideologia da 'solidariedade' e da reedição da filantropia e da caridade, agora estendida ao âmbito empresarial (SILVA, 2003, p. 238).

própria cidadania e aos eventuais rumos de sua reconstrução para se adequar às exigências dos novos tempos... nas últimas décadas têm se cristalizado sérias restrições à expansão da cidadania — especialmente no que diz respeito à capacidade do Estado para universalizar benefícios. Configurasse assim um panorama que encerra certa ironia histórica: o reconhecimento da diferença, porém sem equidade (LAVALLE, 2003b, p. 75-76).

O processo de redemocratização pelo qual passou o país, com ampliação de direitos sociais a nova constituição nacional assinalava um rumo à universalização desses direitos, porém é fortemente combatida por seus oponentes durante toda a década de 1990. A opção por um Estado ancorado num projeto de desenvolvimento econômico, sob a orientação neoliberal, restringe em boa medida as conquistas sociais, ou pelo menos, não são regulamentadas as diretrizes que garantiriam direitos sociais contidas na Constituição de 1988, decorrente da reação - forte e articulada - de setores conservadores instalados no Congresso Nacional.

4.2 A reconversão da questão social – redistribuição e focalização

A questão social constituiu historicamente como registro das tensões da própria modernidade, centrada em torno do trabalho, mas conectada com a questão da distribuição e do acesso ao consumo. A centralidade que a categoria trabalho destaca-se na capacidade do movimento operário em instituir, integrar e articular capacidades e interesses de modo perceptível pela sociedade e, num sentido, não menos parcial a capacidade do Estado em atuar como ente regulador dos conflitos e interesses divergentes.

No campo institucional, observam-se mudanças nas atribuições individuais com fundamento no direito universal para uma ação sob o regime da solidariedade que se assenta numa relação contratual solidária e com princípios do direito social, por meio de um conjunto normativo que permitisse a intervenção do Estado. A intervenção social³⁹ do Estado cria as condições na prevenção e perigos. Ou seja, institucionaliza-se um espaço que constrói o campo do direito social, da equidade por meio das políticas sociais que resultam na governabilidade, em contra posição a desorganização do mercado. (IVO, 2004).

³⁹ Desta perspectiva, o “social” refere-se a um conjunto de mediações que se estabelecem entre três ordens: a econômica, a política e a doméstica, como afirmam Théret (1992) e Lautier (1999). Entendidas no sentido amplo – tanto o direito social como as contribuições sociais – a transferência e a distribuição de bens e serviços gratuitos são mediações jurídicas, monetárias e de serviços (públicos) que recobrem todo um sistema de direitos e obrigações entre os cidadãos e o Estado (IVO, 2004, p. 58).

No caso brasileiro, as políticas sociais universalizantes garantida na CF de 1988, são substituídas por políticas focalizadas, especialmente aquelas com foco na família e seus membros. Nesse sentido, os membros da família tem tido proeminentes espaços para as ações de proteção social. O indivíduo agregado recebe a proteção do Estado, e em particular, aqueles membros que apresentam propensão para a vulnerabilidade: a criança e o adolescente, o idoso e a mulher são focos das ações da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Aponta Ivo (2004, p. 61) “a focalização como princípio ordenador das políticas sociais é um conceito que se situa numa instancia principalmente instrumental e operativa, relacionada à seletividade do gasto social”. Como estratégia de política social, a focalização compõe uma ação constante, racional e estrategicamente implementada, de acordo com a autora, de modo a não comprometer nenhum aspecto da reforma estrutural. Além disto, destaca que a sua operacionalização enfatiza: a) diferenciação de acesso; b) o subsídio à demanda; c) a focalização da população; d) a descentralização das ações; e) e a governança.

Desta forma se assinala que as reformas neoliberais no Brasil, provocaram a descontinuidade do projeto de alargamento de políticas de bem-estar, que havia sido construído como resultado das lutas dos movimentos sociais materializados pela Constituição de 1988. Como consequência, a utopia de uma construção social justa foi deslocada da esfera pública, dando lugar ao pragmatismo entre atores sociais (SOBOTTKA, 2003).

Os impulsionadores da reforma de orientação neoliberal no Brasil concentraram sua crítica na ineficiência do estado, inclusive para gerir políticas sociais. Ainda que o projeto afetasse profundamente estas políticas, conseguiram evitar assim o desgaste de desconstruir uma fundamentação anterior e de construir uma fundamentação nova para elas. Com isso subtraíram ao debate público e transformaram em questão técnica – de eficiência na aplicação dos recursos – uma mudança paradigmática do universal ao focal nas políticas sociais públicas brasileiras (SOBOTTKA, 2003, p.84).

O modelo demarca a (des) mobilização de “atores sociais e políticos por meio de uma ação articulada para cumprimento de objetivos e metas dos programas” (Ivo, 2004) tendo a unidade familiar economicamente capaz de gerir e mobilizar ativos a partir da sua capacidade. Acrescenta que esse modelo se dirige por três aspectos:

O primeiro, de *natureza institucional-estratégica*, diz respeito a uma racionalidade institucional e à eficácia da operacionalização da política social pela via da focalização do atendimento, o que envolve o desenvolvimento constante de novas “tecnologias” de medição da “população alvo” dos programas, a partir de diferentes centros de operação do tecido social em situação de vulnerabilidade (Candia, 1998; Fleury, 1998; Lautier, 1999); o segundo integra-se aos objetivos próprios a uma *racionalidade econômica*, sob hegemonia do mercado, e implica a *transferência monetária* direta aos beneficiários, estimulando as condições de sua integração ao

mercado, como consumidores e/ou pequenos empreendedores, e à falta de políticas estruturais mais amplas de crescimento; o terceiro, de caráter *societal*, envolve a definição de responsabilidades partilhadas entre Estado e sociedade civil (parcerias) e a descentralização das ações no âmbito local, supondo os pobres como sujeitos políticos ativos (IVO, 2004, p. 61).

Ao longo da década de 90, o modelo de regulação estatal deixa seu cunho assistencial, como direito universal, portanto, deslocada da institucionalidade da proteção social. Entretanto o novo modelo, como aponta Silva, Yazbek e Giovanni, (2008) destacam os anos 1990, com um Sistema de Proteção Social marcado por:

[...] superposições de objetivos, competências, clientelas-alvo, agências e mecanismos operadores; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais; insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controle e acompanhamento de programas, além do avanço de um movimento de privatização das políticas sociais mediatizado por nefasta articulação do Estado com o setor privado lucrativo, principalmente no que se refere às políticas de educação, saúde e habitação (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2008, p. 27).

A opção pelo ajuste econômico no Brasil, como apontado por Silva, Yazbek e Giovanni (2008), levaria às condições da denominada nova pobreza, atingindo inclusive setores médios da sociedade salarial. Além disso, provoca a estagnação do crescimento econômico, crises cíclicas, a precarização das condições de trabalho, a instabilidade nas relações de trabalho e salariais, o crescente desemprego e a diminuição do valor da renda do trabalhador.

No caso brasileiro, percebe-se maior participação estatal na definição do que posteriormente seria a composição do SBPS ancorado em quatro diferentes eixos: Trabalho, Assistência Social, Direitos de Cidadania e Infra-Estrutura Social (Jaccoud 2005). Aqui aparece uma concepção de teoria de Estado e o modo operante da sua relação com a política social.

Sob esses eixos, articulou-se uma rede de questões que exprimem a imbricada relação Estado/sociedade e Estado/mercado, num espaço predominado hora por políticas com vistas à estabilização monetária da moeda e ajustes macroestruturais da economia, ora pela necessidade de atender os reclames da sociedade civil⁴⁰ e dos movimentos sociais não só por democracia política, mas também pela manutenção dos direitos sociais.

⁴⁰ A democracia brasileira só tem futuro pelo empoderamento popular, pois um poder só reconhece seus limites quando está diante de outro poder, afirma Frei Betto (jornal *Brasil de Fato*, 13 a 20 de setembro de 2006), inicialmente assessor especial de Lula e participou ativamente na formulação da política social do programa Fome Zero. Segundo o autor, a divisão tripartite da República - Executivo, Legislativo, Judiciário - não funciona mais porque os três se mancomunaram na defesa das desigualdades. Então é preciso fortalecer a sociedade civil

No eixo de encaminhamento desse dilema, observa-se a reconversão do tratamento da “questão social” no Brasil, de uma dimensão de política de inclusão social universalizada e de proteção, voltada para a produção de justiça social, para centrar-se sobre seus efeitos, ou seja, em programas mitigadores, setorializados e focalizados da pobreza (IVO, 2004, p. 60).

Essa mudança de políticas de proteção universal para políticas compensatórias decorre da ação dos impulsionadores de reformas e que concentraram fortes críticas na ineficiência do Estado, inclusive para gerir políticas sociais de características universais. Ante a busca de governabilidade em meio a arranjos políticos, direitos de cidadania podem declinar em face da retórica da justiça social e da democracia apenas formal em face de reivindicações por participação de atores sociais, quando não relegados ou ignorados⁴¹.

No entanto essa visão lúcida sobre as diversas facetas da realidade para superação da pobreza, outro horizonte é apontado pelo autor, muito embora o caracterize como utópico, porém indispensável: a questão seria “lutar com todas as forças para erradicar as causas mais conhecidas e minorar os efeitos perversos de sua existência deve ser um compromisso político e ético incontornável” (WANDERLEY, 2004, p. 187). Assim, compreendemos que o diálogo entre a sociedade civil e o Estado possibilita a composição de compromissos possíveis e programáticos, não apenas para identificar por meio de estimativas a população pobre, mas, por meio de medidas administrativas, ligadas a um banco de dados, elegerem os beneficiários dos programas sociais. Esse processo poderá torná-los não apenas beneficiários dos programas, mas protagonistas de alternativas possíveis.

Nesse processo existe um empenho para desconstruir uma fundamentação de justiça social e dos benefícios como direitos, porém a busca por legitimação política continua em destaque. A razão de atingir a eficiência na gestão ou de resultados efetivos de superação dos focos da pobreza leva ao entendimento da predominância da questão técnica em face dos recursos e da participação. Em síntese, está em curso nesta área uma mudança paradigmática: da perspectiva universal e de justiça social à dimensão compensatória como foco das políticas sociais brasileiras.

Na visão universalista das políticas sociais, o mercado é o objeto do embate distributivo, o que supõe um papel decisivo e regulador do Estado. A perspectiva focalizada abandona a dimensão da universalidade inclusiva e faz a opção pela “gestão estratégica da pobreza”, num ambiente adverso à mudança. Este novo paradigma, entretanto, supõe o fortalecimento da capacidade dos pobres para

para ter uma democracia participativa, daí o papel dos movimentos sociais criando mecanismos de mobilização e canais de pressão sobre o poder público, desafiando-o a elaborar políticas públicas.

⁴¹ Sobre o nexa entre legitimação política e o perfil das respectivas políticas sociais, confira SOBOTTKA, Emil A. Por que se faz políticas sociais no Brasil? Notas sobre estratégias de legitimação nos últimos dois governos federais. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 6, n. 1, jan/jun, Porto Alegre, RS, 2006, pp. 79-93.

lutarem contra pobreza, como sujeitos deste processo, o que significa que o encaminhamento da erradicação da pobreza supõe considerar também variáveis políticas e societais no controle e implantação dessas políticas pelos seus usuários, bem como a construção de arenas concertadas com atores sociais locais (IVO, 2004, p. 60).

Essa lógica leva o deslocamento do centro da política social ancorada em uma dimensão de distribuição da riqueza para uma estratégia compensatória como controle parcial e mitigador da miséria, desvinculando a pobreza dos seus determinantes estruturais, e realocando os indivíduos nessas condições dos seus lugares no sistema produtivo. A perspectiva da proteção social como forma para combater a pobreza e as desigualdades, muda de direção, passando do campo dos direitos sociais universalizados para uma assistência a aqueles que potencialmente estão em situação de vulnerabilidade por meio de políticas redistributivas. O direito não deixa de existir, no entanto deixa de ser aplicado de forma universal para um atendimento focalizado que prime pela eficiência dos gastos públicos. Neste sentido é que Kerstenetzky (2009, p. 71) enfatiza que

[...] se de um lado uma suposta canalização de serviços sociais para os pobres em detrimento de sua universalização (serviços já muito precários que, na prática, excluem a classe média) aumentaria a pressão para a não expansão do gasto nesses serviços, por outro, o montante de investimento e o esforço tributário requerido para a oferta realmente universal de serviços de alta qualidade seriam quase proibitivos.

Na perspectiva da construção de um sistema público de proteção social, estabelecido no texto constitucional, o fundamento da proteção social estaria na assistência a quem dela necessitar. Numa perspectiva para o desenvolvimento humano, o princípio é ancorado não apenas na assistência social, mas no desenvolvimento de capacidades e habilidades para acesso a serviços, que garantam entrada dos sujeitos numa arena de cidadania. Conforme apresentado por Ivo (2004)

[...] esta reconversão da questão social para o âmbito exclusivo da assistência subordinada à tese da eficiência dos gastos sociais tende a despolitizar e tecnificar a questão social, transformando direitos sociais (universais) em programas e medidas técnicas ou estratégicas de distinguir, contar e atribuir benefícios a um conjunto de indivíduos selecionados pelos inúmeros programas sociais focalizados, sem se constituir em direitos (IVO, 2004, p. 60).

Numa outra visão, a crítica elaborada por Pastorini (1997; 2004), remete a discussão para além da perspectiva da ótica da concessão versus conquista. No caso brasileiro, para a autora as políticas sociais são outorgadas a partir da ótica de um SBPS que se distende em termos da possibilidade de compatibilizar os objetivos propostos para cada política, no sentido de atender demandas setoriais por meio dos relativos encaminhamentos presentes em

cada política.

No curso da histórica constrói-se uma relação entre concessão/conquista derivada das demandas setoriais, dos ímpetus de expansão do mercado e da mediação estatal para construção de uma política de proteção vinculada a uma ação focalizada e setorial. A ótica da concessão em face de demandas difusas concebe o indivíduo na sua relação com o mercado e o Estado, ao mesmo tempo inserido num grupo coletivo focalizado que necessita ser atendido por políticas setoriais. Uma das conseqüências políticas desta perspectiva histórica de direitos foi o trato privado da coisa pública, que explica nossa impossibilidade de romper com os padrões particularistas que entram e subvertem a gestão do interesse público. (ASSEBURG & GAIGER, 2007).

Nesse caso, a área social é compreendida e atendida numa agenda constante de lutas pela definição da disponibilidade de recursos, origem, constância, previsão orçamentária, objetivos e público-alvo previamente definido. Como não se trata de inovação, mas de uma concepção e gestão da proteção social não contributiva ou uma programa de transferência de renda condicionada a cumprimento de metas (Cunha, 2009), mas permanece a interrogação se as políticas sociais focais no Brasil e seus desdobramentos preencheram os objetivos de um SBPS. Então se trata de compreender a sua lógica e buscar outros instrumentos que possibilitem a construção de uma racionalidade no extraordinário caminhar das mudanças.

Neste particular vigem amplas polêmicas e controvérsias entre os intérpretes das condições do desenvolvimento social no Brasil, distinguindo entre as práticas políticas e a retórica dos agentes no poder. Uma destas controvérsias diz respeito ao fato se os governos brasileiros têm sido conservadores e reformistas (também nas últimas três décadas), pois que na economia política priorizam os interesses das grandes empresas nacionais e estrangeiras e do capital especulativo em detrimento dos interesses populares.

Reverter essa lógica implica reverter o compasso que vem imperando na aplicação das ações de bens e serviços historicamente construídos. Uma relação coerente sugere a redefinição da tensão entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Significa dizer, de acordo com o apontando por Conh (1996), num primeiro instante, que, contrariamente aos postulados da concepção nacional desenvolvimentista, o processo do desenvolvimento social não decorre automaticamente do desempenho da economia.

Numa outra visão, Sobottka (2006, p. 79) contextualiza as razões históricas com que se elaboram as políticas sociais no Brasil a partir de uma “argumentação funcional-pragmática

e uma fundamentação ética, perfazendo inúmeras combinações possíveis entre estes tipos puros”. Visto sob a perspectiva da mobilidade social, argumenta que:

[...] cabe a política social a equiparação, até certo grau, das condições de vida, desvinculando a distribuição social das oportunidades da origem das pessoas. Ou seja, ela tem como tarefa fazer com que as características adscritas não se imponham como limitação determinante do horizonte de possibilidades de construção da biografia social (SOBOTTKA, 2006, p. 80).

As reformas ocorridas no Brasil apontam para uma mudança significativa na reorganização da concepção de direitos sociais, de onde são inseridos em uma relação discursiva dos atores que buscam por reconhecimento e inserção na esfera de proteção. A nova relação tenciona e buscará ativar o cidadão para a busca pelo direito. Assim destaca o autor que:

[...] as instituições que se especializaram no atendimento às concepções éticas, em redistribuir renda, em fomentar solidariedade e atender necessidades e necessitados perderam importância e legitimidade... Cotejados passaram a ser aquelas que incentivam competências ou méritos que possam ser realizadas no mercado. Assim, o balanço entre necessidade e mérito, presente desde o início nos diversos modelos e instrumentos de políticas sociais, deslocou-se e hoje aponta enfaticamente em direção à responsabilidade própria do indivíduo e do seu posicionamento no mercado (SOBOTTKA, 2006, p.80).

Assim evidencia-se a contradição da sociedade liberal-capitalista, a partir do esvaziamento da esfera pública de onde nascem as orientações para as políticas. Todavia, no atual contexto dos mercados globalizados e do incremento tecnológico tenderá o crescimento econômico vir seguido do decréscimo da capacidade de criação de novos empregos, diminuição no volume de novos postos de trabalho e a precarização nas condições do emprego. O pano de fundo desse processo oculta a seletividade no emprego da força de trabalho. A esse respeito aponta Pochmann.

Por outro lado, dada a composição do financiamento do gasto social dependente de subvenções e de receita contributivas, indelevelmente associadas ao emprego assalariado formal, observou-se que a ampliação da cobertura de beneficiados pelo sistema de proteção social implicou, muitas vezes, queda no valor real do benefício, precarização do serviço ofertado pelo setor público e fragmentação da assistência em bases filantrópicas (POCHMANN, 2004, p. 11).

Num segundo momento, será necessário reconhecer as concepções da política econômica que podem vir embebidas de traços da política social. Em outras palavras, significa reverter o nexos articulador entre política econômica e política social. A esse respeito Cohn (1995) aponta que

Reverter, portanto, essa lógica que vem imperando na área social, na atual conjuntura, implica a redefinição da articulação entre desenvolvimento econômico e

desenvolvimento social. Isso significa, em primeiro lugar, reconhecer que, ao contrário do que postulava a concepção desenvolvimentista dos anos 50 e 60, o desenvolvimento social não decorre automaticamente do desenvolvimento econômico, mas que, no atual contexto de globalização das economias e dos mercados, e no decorrente processo de ajuste estrutural que vêm experimentando economias do Terceiro Mundo, a tendência atual é de o crescimento econômico vir acompanhado de um decréscimo da capacidade de criação de novos empregos, e, no caso particular de nossas economias, do volume de postos de trabalho já existentes associado a uma crescente deterioração da qualidade do emprego; e que esse processo traz consigo uma crescente seletividade, seja da força de trabalho empregada, seja dos setores econômicos com capacidade de competitividade no mercado externo. Em segundo lugar, e em decorrência, que reverter essa lógica significa que a nova articulação entre política econômica e política social implica o reconhecimento de que aquela contém uma forte dimensão social (pelo que pode representar enquanto aumento do poder aquisitivo real dos segmentos sociais de mais baixa renda e de criação de novas oportunidades de geração de renda por meio de políticas específicas) e que, reciprocamente, esta contém uma forte dimensão econômica, até pelo que representa enquanto oportunidade de criação de novos empregos e de demanda para o setor produtivo (COHN, 1995, p.3-4).

Reconhecer que há uma forte dimensão social nas políticas econômicas, posto a recente queda dos determinantes do nível da pobreza e da queda da desigualdade, com ascensão de populações da linha da indigência para a linha da pobreza e desta para o ingresso na relação de mercado.

Nessa mesma argumentação considera-se, pois, como alcance de bem estar o aumento do poder aquisitivo dos segmentos com menor renda monetária; o conseqüente aumento real da renda via transferência por meio de políticas focalizadas; criação solidária de novos empregos via demanda dos setores econômicos propensos a geração de trabalho pela inclusão de novos contingentes populacionais na economia de mercado (DRAIBE, 2003). A autora examina em particular os efeitos das reformas dos anos 90, sobre as circunstâncias em que se encontravam as políticas sociais e como tal, as próprias implicações sobre a institucionalização do sistema de proteção social.

Assim, a questão social ganha novo contorno e conteúdo, especificamente nas circunstâncias de uma nova etapa e condições de globalização. As políticas sociais resultam de relações complexas entre a dimensão econômico-social e a ótica político-ideológica de um contexto histórico. As transformações ocorridas dentro do capitalismo contemporâneo assinalam uma ruptura inclusive com a compreensão da questão social. Aponta ainda Pastorini (2004) a participação da esfera pública na construção, organização, normatização e abrangência da questão social em diferentes momentos históricos. Esse nexo pode ser tomado como pressuposto e as características peculiares do momento histórico para a abordagem e a compreensão de que as políticas sociais integram o conjunto das reformas ou circunscritas ao processo de modernização do Estado. Neste contexto de modernização econômica pela via da

intensificação tecnológica as políticas sociais compensatórias podem ser consideradas variáveis fundamentais para a gestão pública dos níveis de pobreza, contribuindo para governabilidade ou legitimidade política e social por meio da oferta de serviços básicos. Esta inovação pode levar a perda da processualidade na análise da questão social, concebendo seu estatuto em constante metamorfose, sem, contudo, perceber a intencionalidade da ação na economia, num processo dialético de conservação e superação, de continuidade e renovação. (PASTORINI, 2004), de exclusão e inclusão, de conquista e outorgamento.

Do ponto de vista da definição, como apontado por Abranches (1987), “a política social deve ter como meta a universalização de direitos assegurados pelo Estado a qualquer cidadão que venha a sofrer os efeitos negativos daquelas contingências por ela contempladas” (ABRANCHES, 1987, p. 15). Nessa mesma concepção, caminha Bobbio (1992) quando trata da “universalidade e multiplicidade dos direitos” até a conversão em políticas sociais ou mecanismos políticos de reconhecimento ante a luta por pertencimento e de realocação dos indivíduos na estrutura social, na acepção de Honneth (2003).

Para a interpretação sociológica o que interessa nesta aposta de efetivação dos direitos é a conflitualidade social envolvendo as classes e grupos sociais: “reconstrução das principais conflitualidades no espaço social, das variadas formas de violência, e das lutas sociais, mediante a análise dos embates que mobilizam as populações” (SANTOS, 1999, p. 12-13). A formulação dentro de contrato social via regulamentação, é um dos elementos constitutivos de um processo de ação para a construção das políticas sociais, ou seja, resulta de um produto das lutas ou processo historicizado entre avanços e retrocessos. A conflitualidade social é uma categoria presente inclusive na expressão da norma, da formulação e do monitoramento das políticas sociais. A complexidade e conflitualidade histórica integram atualmente as abordagens sociológicas, não deixando de lado o contexto de avanços e retrocessos das políticas sociais. Estas são compreendidas a partir da análise das relações que explicam os diversos fenômenos sociais, na medida do reconhecimento do constante movimento da história, e inseridos na multiplicidade de suas dimensões e heterogeneidade do espaço social.

4.3 Cenários da política social em Sinop

Em Sinop, são beneficiadas 2.352 famílias – referência até setembro de 2010 – com repasse mensal de R\$ 161.240,00 acumulado em R\$ 1.248.284,00, conforme (Quadro 02). Esses recursos compreendem a distribuição nas categorias exigidas pelo programa para

atendimento em situação de vulnerabilidade de acordo com as necessidades diagnosticadas no CadÚnico.

Quadro 2 - Crescimento do Programa “Bolsa Família” em Sinop – 2004 a 2010

Crescimento do Programa Bolsa Família em Sinop – 2004 a 2010		
Ano	Famílias atendidas	Recurso aplicado em R\$
2004	989	301.780,00
2005	1.130	618.149,00
2006	1809	856.755,00
2007	1.724	1.049.620,00
2008	1.624	1.233.370,00
2009	1.595	1.302.435,00
2010	2.352	1.248.284,00

Fonte: MDS, Ferramenta de Visualização dos dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em Relatório de Informações Sociais do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php>>. Acesso em 07 de abr. 2011.

Por outro lado, o crescimento da população traz novos problemas urbanos, estruturais, de onde emerge da subjetividade dos atores locais novas relações de poder. Surgem outros atores que demandam novas necessidades na confluência do processo de exploração migratória, no uso da terra, na retirada de matéria prima, na instalação de uma indústria madeireira exploratória dos recursos naturais, fator típico do próprio capitalismo, que objetiva dominar todos os espaços (físico, cultural e espiritual) de modo a alterar a conformação da geografia natural.

O setor madeireiro, predominante na indústria local, explora não somente os recursos naturais, mas também o conjunto de trabalhadores a ele dependente, impõe regras de mercado e estabelece novas nas relações de trabalho, em meio a um modelo político de gestão pública e privada. Observamos que a lógica operacional desse modelo se dá pela sua característica extremamente autoritária, impositiva, com vistas a provocar um desenvolvimento econômico próprio desse processo ‘civilizador’, desprovido de ética moral pela vida.

Visto dessa forma, os indicadores de melhoria da qualidade de vida em Sinop levam em consideração 2.352 famílias, recebendo os benefícios conforme seu valor e sua destinação. Tomando os números do Relatório de Informações Sociais do PBF do Cadastro Único⁴², - Quadro 03 - referência de dezembro de 2010, para melhor compreensão da classificação por renda per capita, tem-se a seguinte configuração: total de famílias cadastradas 4.683; Total de cadastradas com renda per capita mensal de até ½ salário mínimo 3.946; Total de cadastradas com renda per capita mensal de até R\$ 140,00⁴³ alcança 2.949.

Quadro 03 – PBF em Sinop a partir dos dados do CadUnico

CadUnico	Ano 2010	Ano 2009	Ano 2008	Ano 2007
Total de famílias cadastradas	4.683	4.249	3.242	3.593
Total de cadastros válidos	4.205	3.861	0	2.409
Total de cadastros atualizados	3.562	3.217	0	1.903
Total de cadastrados com renda per capita de até 1/2 salário	3.946	3.591	2.960	3.564
Total de cadastrados com renda per capita de até R\$140,00	2.949	2.719	2.539	3.288
Total de cadastros válidos com renda per capita de até 1/2 salário mínimo	3.513	3.167	2.457	2.421
Total de cadastros atualizados com renda per capita mensal de até 1/2 salário mínimo	2.478	2.291	1.669	1.903

FONTE: MDS – SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação). Relatório de Informações Sociais do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. < <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php>>. Acesso em 07 de abr. 2011.

⁴² Fonte: MDS - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família e do Cadastro Único. < <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php>>. Acesso em 07 de abr. 2011.

⁴³ O total de famílias cadastradas com renda per capita mensal de até R\$ 140,00 não corresponde ao total de famílias que possuem perfil para serem atendidas pelo PBF e tende a ser maior que esse. Isso ocorre porque as famílias com renda familiar per capita entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 só têm direito ao benefício caso tenham filhos com idade entre 0 e 17 anos (cf. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004).⁴³ (Fonte: MDS - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família e do Cadastro Único. < <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php>>. Acesso em 07 de abr. 2011.

É na situação familiar que se estabelece o critério de elegibilidade ao PBF, priorizando as circunstâncias de extrema pobreza, tendo como público alvo, lares com crianças de 0 a 17 anos de idade. Dentre os resultados de impacto com maior observância apontada pelos executores do PBF, ou mesmo por avaliações externas encomendadas pelo MDS, podem ser assim resumidas na literatura especializada, conforme aponta Silva, Yazbek e Giovanni (2008)

Melhoria no rendimento escolar; redução do número de crianças e adolescentes das ruas; maior frequência das crianças nos postos de saúde; diminuição dos casos de desnutrição; elevação da auto-estima e maior auto-confiança no futuro; melhorias concretas na superação de situações de sobrevivência (alimentação, pagamentos de contas, compra de vestuário, material escolar, eletrodomésticos, melhoria na habitação; elevação da frequência escolar dos filhos; diminuição da evasão escolar (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2008, p. 198-199).

Desta forma a política focalizada desenvolvida pelo PBF, criou diversos benefícios que são implementados para diferentes públicos, tendo como critério a necessidade de reprodução social. Assim os benefícios: básico, variável, variável vinculado ao adolescente e variável de caráter extraordinário podem ser analisados de forma compartilhada com as informações a respeito das condicionalidades⁴⁴ acompanhadas pelos Ministérios da Educação e Saúde (confira Quadro 08). Dessa forma, tanto os benefícios acima citados quanto as condicionalidades tem um público que deles fazem uso e são regulados pelas condicionalidades que serão abordados mais adiante.

Os beneficiários das políticas de transferência de renda são alcançados pelas ações do PBF, após análise da complexidade e da particularidade de cada unidade familiar. Para inferir sobre os efeitos da melhoria da qualidade de vida em Sinop, tomando por critério os componentes do PBF, foi necessário recorrer metodologicamente à configuração de cada benefício, referenciados a setembro de 2010, assim entendido⁴⁵:

- **I - Benefício Básico** – valor mensal R\$ 68,00 – destinado às Unidades familiares que se encontram em situação de extrema pobreza com renda mensal de até R\$ 70,00 por

⁴⁴ As condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) são definidas como contrapartidas sociais, que devem ser cumpridas pelo poder público e pelo núcleo familiar. O Programa prevê que crianças e adolescentes em idade escolar (6 a 17 anos) devem estar matriculadas nas redes de ensino e ter frequência escolar mínima, e as gestantes e crianças de até 6 anos devem ter um acompanhamento de saúde, (pré-natal, vacinação e desenvolvimento das crianças) habitação, educação, assistência social, trabalho e geração de renda.

⁴⁵ Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Data 26/09/10. Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família e do Cadastro Único. Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php>>. Acesso em 07 de abr. 2011.

pessoa; contribui para melhoria das Dimensões do IDF: Acesso ao Trabalho e Disponibilidade de Recursos.

- **II - Benefício Variável** – Valor mensal de R\$ 22,00 (vinte e dois reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 66,00 (sessenta e seis reais) por família - destinado às Unidades familiares que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, R\$ 66,00; contribui para melhoria da Dimensão do IDF: Desenvolvimento Infantil e Acesso ao Conhecimento.
- **III - Benefício variável vinculado ao adolescente** - Valor mensal de R\$ 33,00 (trinta e três reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 66,00 (sessenta e seis reais) por família - destinado às Unidades familiares que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de 16 e 17 anos, matriculados em estabelecimentos de ensino regular. Cada família pode receber até dois benefícios, ou seja, o limite de R\$ 66,00; contribui para melhoria das Dimensões do IDF: Desenvolvimento Infantil e Acesso ao Conhecimento.
- **IV – Benefício variável de caráter extraordinário** – Seu montante é arredondado para o valor inteiro imediatamente superior, sempre que necessário - destinado às Famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao PBF, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família; contribui para melhoria das Dimensões do IDF: Vulnerabilidade e Condições Habitacionais.

Traduzindo os números sobre a pobreza, esses remetem para contingentes populacionais que pouco, ou nada têm de renda. O impacto gerado pela transferência focalizada tenda a incidir mudando a situação da família em relação à ausência de renda e impacta a pobreza absoluta (HOFFMANN, 2005). Dessa forma, nega-se a pobreza quando é analisada na mesma linha da desigualdade de renda per capita monetária. Por outro lado, é nos domicílios em risco social que encontramos com maior frequência os índices de vulnerabilidade com elevada incidência e esses fazem jus à atenção de um sistema de proteção social. A vulnerabilidade vem acompanhada de uma complexa desclassificação/desqualificação que por meio de políticas sociais específicas poderão ser minimizadas.

4.4 Modos de regulação e Sistema Único de Assistência Social em Sinop

Compreender o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um sistema articulado com as políticas locais, permite-nos inseri-lo na discussão da nova institucionalidade gestada na transição democrática com a construção de um novo modelo de gestão pública, mediada pelos atores e por uma nova agenda de políticas públicas. Os referenciais que ajudam a reflexão podem ser observados em Santos (1994), onde o autor apresenta um novo enfoque das questões e demandas reivindicatórias dos movimentos sociais. Uma revisão conceitual no que diz respeito aos modos de regulação conservadores e ao centralismo, presentes na definição das políticas nas sociedades contemporâneas.

Por outro lado o conceito de desenvolvimento, a relação capital/trabalho, as lutas resultantes dos movimentos sociais consolidam a afirmação da sociedade civil, o poder local, a democracia participativa e a política descentralizada da gestão pública.

Nesse sentido, a gestão pública movimenta-se na esfera de um conflito conceitual, remetendo-a para o campo das decisões como resultantes da permanente negociação Estado/sociedade civil, de onde podemos incluir a existência uma nova centralidade – as lutas sociais como campo de demandas, mediadas pela ação dos atores sociais. Desloca-se de uma abordagem intervencionista, de caráter centralizador com privilegiamento da esfera estatal, para o campo das negociações, pela busca do consenso e efetivação de um planejamento estratégico, baseado na oitiva dos atores, produzindo novos saberes de domínio público. Podemos conferir essa discussão nos trabalhos de Dagnino (1994), Gohn (2000) ambas enfocam as limitações e as possibilidades do processo democrático.

Compreendendo esse modo de regulação, aponta Larangeira (1996), a preocupação como o espaço local, e, de igual modo, o desejo dos atores em romper com as estruturas centralizadas de gestão, possibilitando o reaparecimento de posturas paternalistas ou clientelistas na condução da administração pública. Lembrando que o paternalismo, clientelismo e patrimonialismo influenciaram de forma decisiva na formação tardia ou na fragilidade da sociedade civil no Brasil, cujas óticas a CF de 1988 pretendia não repeti-las na história dos direitos. Todavia, como do PBF resultam benefícios concedidos e não direitos usufruídos há que se interrogar o quanto tal política social se aproxima de lógicas preteridas.

No campo específico das políticas sociais, destaca-se a unificação do sistema de assistência e previdência social para trabalhadores urbanos e rurais. Esse fato revela a importância da CF de 1988, no desenho legal do sistema de proteção social e, ao mesmo

tempo, a relativa e longa contenção da experiência de democracia no Brasil. Nas últimas duas décadas percebem-se mudanças no desempenho das políticas sociais em face dos direitos de assistência social consagrada na Constituição, especialmente naquelas destacadas para atender às demandas que surgem com mudanças em curso. Assim, no processo inacabado na busca pela novidade, entram em cena os “novos sujeitos”, amplia-se a gama dos usuários que teriam “novas necessidades”. Essas novidades seriam produto das transformações da sociedade capitalista, embora sendo residuais do processo de mundialização, ocasionando novas demandas para redefinir os modos de regulação social.

Nesta lógica, acrescentam-se desafios ao desenvolvimento humano, que precisam ser compreendidos à luz dos conflitos sociais. Cabem algumas indagações: quais são as demandas em circunstâncias de vulnerabilidade ou que demandas o mercado consumidor almeja para as famílias em situação de risco social? Que práticas sociais podem ser agregadas pela assistência social ao cotidiano a fim de que o desenvolvimento humano possa minimizar as vulnerabilidades? Que ações podem ser articuladas com as políticas nacionais de modo a potencializar as políticas locais e o fomento do capital social ou desdobramento das capacidades?

Essas interrogações dizem respeito à compreensão que traz a luz algumas linhas para a abordagem sociológica: uma do ponto de vista, citamos a luta pela conquista dos direitos à assistência, sob a ótica do enfrentamento das questões ligadas a implantação da LOAS. Essas mudanças na formulação das políticas locais visam reforçar o orçamento familiar – via transferência direta de renda – um dos objetivos dos programas de modo a fazer frente às necessidades básicas, fortalecendo economicamente as famílias, possibilitando ascenderem da linha da pobreza e reintegrá-las como autogestoras do orçamento familiar.

Destaca Jaccoud (2005), que os indivíduos em estado de vulnerabilidade e com um histórico conhecido de baixo desempenho, “como é o caso das crianças, idosos ou portadores de deficiências”, mesmo tratadas pelo princípio da universalidade, essas são protegidas por meio de ações focalizadas dos programas, destacando uma base única de cadastramento para entrada e permanência em programas sociais.

Nessa perspectiva, a política social recebe maior importância quando destaca a sua programação e implementação, independente do fator territorial, espaço/temporal. A política social gerida no espaço local é articulada com ações de uma política nacional. Desse modo, a sua centralidade sai do caráter assistencial e foca na construção de um sistema previdenciário. Amplia o atendimento e oferta de políticas compensatórias de redistribuição de direitos, na

lógica do plano individual contributivo para o plano familiar nuclear, em que o domicílio é o lócus de inclusão para políticas sociais. O conceito da categoria família é insuficiente ou é alterado, na medida das novas demandas por reconhecimento de direitos e pela busca por situações para o desenvolvimento humano.

Torna-se corrente que avaliar as questões relativas às políticas sociais passa pelo enfoque ou delimitação do âmbito familiar, onde a economia cotidiana estrategicamente se organiza. A pobreza, desigualdade e exclusão são tratadas como aspectos da insegurança social, apontados a partir do estado de vulnerabilidade. A centralidade da ação assenta naquela família onde a mulher é responsável, resguardando o direito da proteção familiar. Remetendo a discussão ao campo empírico, em Sinop 95% das famílias beneficiárias do PBF têm a mulher como responsável pela unidade familiar, correspondendo a 2.235 mulheres que gerenciam o orçamento a partir do recebimento dos recursos do programa, de modo a organizar a economia doméstica. Assim, o olhar da política volta-se para uma política focalizada na mulher, elegendo-a como responsável pela proteção e cuidado aos filhos, especialmente na qualificação da segurança alimentar, ou seja, no combate à desnutrição e à fome.

O combate à fome é o primeiro objetivo emergencial a ser perseguido com base num conjunto de informações que permitem demonstrar a multidimensionalidade da pobreza, desigualdade e exclusão. Ao tratar de algumas considerações e mudanças sobre o sistema de proteção social no Brasil desde a Constituição de 1988 afirma Freitas (2007, p. 68)

O redesenho dos sistemas de proteção social começa em meados da década de 1980 em alguns países do Cone Sul, e na virada dos anos 90, em outros, perseguindo objetivos comuns: a) descentralização dos programas e políticas; b) maior participação comunitária; c) focalização do público-alvo; d) concentração do gasto social em investimentos mais do que em custeio; e) integração dos programas e políticas, ampliando seus efeitos sinérgicos. Nesse modelo assistencialista focalizado, novas modalidades de proteção social são especificadas, segundo o tipo e o grau de vulnerabilidade do público-alvo, em oposição aos princípios universalistas.

Neste contexto, em 2003 o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) unifica os programas de transferência direta de renda em torno do PBF⁴⁶ e instituiu o CadÚnico⁴⁷ -

⁴⁶ Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), o Programa Bolsa Família – PBF, foi criado pela Lei n o 10.689, de 13/06/2003, com nome original de Programa Nacional de Acesso a Alimentação – PNAA. Em 2004, o Governo Federal reformula a política de transferência de renda criando condicionalidades, unificando todos os programas e ações destinadas à transferência de renda através da Lei 10.836, de 09/01/04, unificando os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei n° 10.219, de 11/04/01, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei n o 10.689, de 13/06/2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa

Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - para enfrentamento da questão social de modo a provocar impacto direto utilizando-se de políticas focalizadas. A unificação do cadastro possui entre seus objetivos orientar a elaboração de estimativas da pobreza, tendo como critério, a vulnerabilidade de renda per capita. Assim, a conflitualidade social, até então apreendida para a construção das políticas assistencial e focalizada, tem novas atribuições auspiciosas, dentre elas, a de restabelecer o conceito de política distributiva e o desenvolvimento de competências, inclusive configurando-se para além da distribuição de renda na situação de extrema pobreza.

Em 2004, o MDS assumiu a responsabilidade para delinear os programas com base na política social focalizada, de modo que os programas obtivessem melhores resultados quanto a sua implementação e operacionalidade cujas funções alcançassem objetivos definidos: “Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional”; figuram nas mesmas intenções, além de “estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza”. Por outro lado, o combate à pobreza não está dissociado da “intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público”. (MDS, 2009). Assim se sumarizam os desafios postos do então recém criado ministério para a unificação dos programas sociais de transferência de renda a partir de um único cadastro para fins de assistência social: passou a existir assim, o CadUnico.

O recorte teórico metodológico aponta uma conflitualidade constante entre as políticas universalistas de cunho integrador e as políticas de assistência social, com objetivos de gerar impacto imediato, focal e remediador. Estas não mais agindo sobre um universo disperso de todos os cidadãos, mas a partir de uma nova lógica de intervenção, por meio dos programas focalizados, utilizando o CadUnico para seleção em meio às múltiplas vulnerabilidades. Como aponta Yazbek (2009, p.11), “não podemos esquecer as ambigüidades que marcaram o contexto de emergência da Seguridade Social brasileira”. Desta maneira, a conflitualidade social e a construção das políticas sociais no Brasil são percebidas pelo nexo e compreensão à luz dos objetivos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Alimentação, instituído pela Medida Provisória n o 2.206-1, de 06/09/01, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n° 4.102, de 24/01/02, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n° 3.877, de 24/07/01.

⁴⁷ Afirmam Brito e Kerstenetzky (2011, p 20) “a seleção de famílias pelo programa se baseia nas informações inseridas pelos municípios no Cadastro Único, sendo que cada município tem uma estimativa de famílias pobres considerada como a meta de atendimento do programa naquele território. Essa estimativa é calculada com base em uma metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, ambas realizadas pelo IBGE”.

O SUAS pretende constituir-se em “um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil” (MDS, 2010). Dessa forma, dentre os objetivos do MDS no combate às vulnerabilidades, configura-se a organização sistêmica da assistência social que se efetiva como política social via especialização do atendimento às famílias assistidas. Quanto à construção dos sistemas estatais aponta Cardoso & Jaccoud (2005)

A construção de tais sistemas estatais responde, de um lado, à emergência dos conflitos sociais gerados nas economias capitalistas e, de outro, às demandas por igualdade gestadas num contexto de lutas pela democracia. Os conflitos sociais associados ao processo de industrialização das sociedades modernas impulsionaram o Estado a intervir e a instituir certas garantias na medida em que ampliou-se o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica para suprir, via mercado, um conjunto de necessidades consideradas socialmente relevantes. Por sua vez, a construção de sistemas estatais de proteção social é impulsionada por uma ampliação de demanda por igualdade e autonomia oriunda da afirmação da igualdade entre os indivíduos no contexto de organização política das sociedades modernas, seja para enfrentar problemas advindos da ampliação da participação,⁴ seja para dar retorno ao problema da baixa participação política e fraca institucionalização democrática (CARDOSO & JACCOUD, 2005, p. 184).

Desse modo, a regulação é articulada em meio a tensões e conflitos em torno da política setorializada, e é implantado por meio de programas complementares, com base em três pilares:

1) A organização sistêmica da assistência social aponta para políticas específicas constituídas pelas políticas da previdência social⁴⁸ possibilitando a ampliação dos benefícios previdenciários no montante de 22 milhões pagos até 2007. Em destaque estão aqueles valores iguais ao salário mínimo, destinado a maioria dos trabalhadores urbanos e em grande parte a trabalhadores rurais. Esses representam 64% do número de benefícios sob a responsabilidade da Previdência Social (JACCOUD, 2009);

2) Outro pilar é constituído pela política de assistência social, por meio do BPC. “A política de assistência social tem caráter não contributivo de caráter não contributivo e acessível a todos os que dela necessitarem. Sua responsabilidade é de garantir uma rede de serviços socioassistenciais à população em situação de vulnerabilidade assim como uma renda-solidariedade aos indivíduos pobres em situação de velhice ou portadores de deficiência” (JACCOUD, 2009, p. 64). Nesse sentido, ampliados é o atendimento de modo a

⁴⁸ Tem caráter predominantemente contributivo e visa garantir renda para as situações de risco que retirem ou privem o indivíduo da participação na vida economicamente ativa por situações diversas como a invalidez, velhice ou tempo de trabalho (JACCOUD, 2009, p. 64).

ser operacionalizado outros programas de transferência de renda, para atender situações de insuficiência de renda, como o PBF;

3) Um terceiro pilar da política de assistência social se assenta na seguridade social e a política de saúde⁴⁹. Suas intenções é garantir o acesso a serviços de saúde a um contingente maior da população brasileira, ancorado em ações articuladas com os municípios.

Todavia uma visão crítica da organização sistêmica possibilita-nos compreender - em que pese seus os avanços - ainda há muito a fazer diante dos desafios, em especial no campo local. Aponta Jaccoud (2009)

Ao lado dos altos índices de desproteção, da carência de serviços sociais e da necessidade de ampliação da qualidade dos serviços existentes, cabe completar a arquitetura institucional desse sistema. A regulamentação setorial estruturou o sistema de seguridade social brasileiro de forma que as quatro políticas detêm uma quase completa independência administrativa, financeira e gerencial, apoiadas em forte legislação infraconstitucional, que sucedeu à promulgação da Carta Magna. Ao mesmo tempo os novos programas que se foram constituindo não são formalmente estruturados dentro da seguridade social. Como problema de fundo, como aponta Boschetti (1998, 2006), está a limitada expansão do assalariamento brasileiro, impondo limites à expansão do seguro social como política central do nosso sistema de proteção social e exigindo uma atuação mais efetiva da âncora da solidariedade social. Estes e outros desafios estão a exigir um amplo debate visando a consolidação da seguridade social no país (JACCOUD, 2009, p. 65).

Nesse sentido, um novo modelo de gestão, que possibilite superar o centralismo na definição e no monitoramento, pode articular esforços e recursos nos três níveis de governo para a execução e o financiamento da política setorial, envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais e municipais. Coordenado pelo MDS, o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada (MDS, 2010), na suposição e na medida em que os fóruns locais possuem mecanismos e capital social adequado.

Muito embora, a descentralização possa ser intenção da política nacional, no campo local, as ações são decorrentes como resultados das políticas da esfera nacional. Argumenta Souza (2004), que apesar do reconhecimento da capacidade dos governos locais promoverem serviços universais e a possibilidade de afirmação da democracia participativa ser desigual, “vários municípios vêm assumindo novos papéis na governança local” (SOUZA, 2004, p.27). O efeito da governança local tem implicações na sustentabilidade desse sistema que ainda não

⁴⁹De acesso universal, é regida pelos princípios da equidade – atendimento a cada pessoa e comunidade de acordo com suas necessidades de saúde – e da integralidade, englobando todos os tipos de serviços necessários, a política de saúde passou a ser implementada por meio do SUS (JACCOUD, 2009, p.64).

se consolidou de forma clara. Assinalam ainda a autora dois conjuntos de questões que ainda estão sem respostas.

[...] quais as principais inovações institucionais ocorridas após a redemocratização em relação aos governos e às comunidades locais e suas principais conseqüências sobre a governança local e a provisão de serviços sociais universais; e quais as condições de sustentabilidade dessas mudanças. A procura de resposta para essas questões pretende preencher a lacuna ainda existente na pesquisa empírica em políticas públicas realizada no Brasil, que focaliza, em geral, a distância entre os objetivos das mudanças e seus resultados ou analisa o impacto do desenho das novas políticas sobre o sistema federativo. A despeito da capacidade desigual dos governos locais brasileiros de proverem serviços públicos sociais e de aumentarem a democracia local, muitos estão promovendo mudanças na governança local, não só como resultado dos mandamentos constitucionais, dos posteriores incentivos criados pelo governo federal e das pressões dos organismos multilaterais, mas também por políticas desenhadas localmente. No entanto, o novo sistema de governança local materializa-se de forma desigual entre os municípios brasileiros e sua sustentabilidade ainda não está clara (SOUZA, 2004, p. 27-28).

Analisando o campo empírico desta pesquisa, percebemos que são constituídas de posturas tímidas as alegadas inovações institucionais propostas no sentido de se estabelecer diálogo com os setores vulneráveis e traçar metas para atendê-los. Na medida em que as principais inovações institucionais ocorridas após a redemocratização avançam para a sua consolidação, o governo local segue pelo lado avesso dessas conquistas, não possibilitando a construção de novos espaços aos atores locais, no sentido de serem os protagonistas do processo de inovação democrática.

No entanto, a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, no município de Sinop segue a orientação da política nacional e, por vezes, permeada pela participação dos atores locais com a realização de conferências municipais. Os setores do governo local que poderiam abrigar a participação ativa do sujeito de modo a promover a sustentabilidade de uma governança local, articulada com a provisão de serviços sociais universais, não criam as condições objetivas de participação dos sujeitos nos fóruns de discussões e nem é essa a prática efetiva na tomada das decisões. Os orçamentos que delineiam os recursos públicos, são cristalizados e ficam longe das conhecidas experiências de orçamento participativo.

Desta forma de acordo com a Secretaria de Assistência Social Trabalho e Habitação, a IV Conferência Municipal de Assistência Social⁵⁰, tem como compreensão aprofundar o debate em torno dos avanços obtidos na gestão do SUAS; a qualidade da oferta dos serviços;

⁵⁰ A IV Conferência Municipal de Assistência Social com o tema: “Os avanços na consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, com a valorização dos trabalhos e a qualificação da gestão dos serviços, programas projetos e benefícios foram promovidos pela Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação de Sinop, no período de 02 a 03 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.sinop.mt.gov.br/index.php>> Acesso em 04 de jul. 2011.

programas e estratégias para o fortalecimento do alcance das atenções ofertadas no processo de erradicação da pobreza extrema e avanços na consolidação da participação e do controle social na política de assistência social. Todavia, as intenções políticas dessas ações se limitam a normatização e institucionalização da política social, como a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, por ocasião da realização da conferência.

Por outro lado, a atenção aos segmentos locais, usuários e beneficiários das políticas focalizadas limita-se ao apontado pela esfera das políticas nacionais. A consequência desse modo de gerir o trato do social no município de Sinop reflete a sua fluência na governança local, de onde não se sustenta um projeto articulado com as políticas educacionais, de saúde e assistência social, com atenção especial à criança e àquelas famílias que se encontram em situação de riscos.

A descentralização proposta nos anos de 1990, com objetivos da construção sustentável de uma governança local, articulada, com participação dos atores locais, se limitam a ações pontuais e prescritivas da política nacional. Do campo empírico percebemos a gestão das políticas sociais de forma centralizada, de pouca fluência com os sujeitos locais. Ou seja, é tímida a referência ao diálogo com setores vulneráveis para qualificar um capital social visando à inserção no mercado laboral, da mesma forma com os espaços decisórios como os conselhos municipais.

Assim, a interlocução proposta pela descentralização de modo que a governança local pudesse dialogar com os atores locais, se limitam a manutenção dos instrumentos institucionalizados de acompanhamento e prestação de informações. Uma cultura política conservadora, que planeja prover as políticas sociais por meio da ação tecnoburocrática, despreza os importantes dados que alimentam a base do CadÚnico, instrumento que poderia ser utilizado pela gestão municipal, para definição e implementação de novas ações e programas.

A cultura conservadora de política social impede a compreensão dos objetivos da descentralização, o empoderamento da subjetividade dos atores locais no trato de uma gestão participativa e a abertura ao diálogo com setores vulneráveis da população. Observamos que não bastaria um modelo de governança descentralizado se, por outro lado, os gestores locais e implementadores das políticas não as potencializarem na direção das ações catalisadoras das fontes dos recursos e serviços para prestação de novas ações, programas e políticas.

Os modos de operacionalização da política social no âmbito municipal pouco se diferenciam da prática clientelista, coercitiva e conservadora, na medida em que não avança

com aplicação dos recursos e serviços a todos que deles necessitam na mesma direção de um pacto federativo de redistribuição de bens, serviços e recursos. Malgrado essa forma de gestão local, os indicadores de melhoria nos índices de desigualdade são resultantes de estratégias de políticas nacionais, e não por iniciativa local. Essas poderiam ser implementadas por meio de programas complementares as políticas federais.

As políticas que se definiriam, são monitoradas de forma institucional pela Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Emprego do município de Sinop, com a função de acompanhamento quanto ao cumprimento das condicionalidade requeridas pelo PBF aos seus beneficiários. Esse acompanhamento é realizado com a Secretaria de Educação e a Secretaria de Saúde, que registram respectivamente os dados referentes à frequência escolar daqueles alunos oriundos das famílias beneficiárias do PBF, e o registro e acompanhamento a assistência a saúde da criança e da mulher. Essas ações acontecem de forma prescritiva, atendendo aos levantamentos estatísticos exigidos. De uma maneira um pouco diversa Freitas (2007) ao retratar de forma crítica as inovações recentes no campo da assistência social assinala que

O marco oficial para a implantação do Sistema foi 14 julho de 2005, quando o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Norma Operacional Básica do SUAS, estabelecendo um conjunto de regras que disciplinam a operacionalização da assistência social e a transição do antigo para o novo modelo. Os repasses que o MDS fará, a partir de setembro de 2006, estarão dentro das novas regras, assim como a expansão das metas dos programas. O Sistema Único integra uma política pactuada nacionalmente, que prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com ações voltadas para o fortalecimento da família. Baseado em critérios e procedimentos transparentes, altera fundamentalmente operações como o repasse de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal; a prestação de contas e o modo como serviços e municípios estão hoje articulados (FREITAS, 2007, p. 72).

Nesse campo, de acordo com a política descentralizadora são criados os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), unidades destinadas ao acompanhamento da política social de proteção social básica e os Centros Especializados de Assistência Social (CREAS) com vínculo à proteção social especial. Esses centros correspondem àquelas medidas de afirmação da presença do Estado como articulador das políticas de assistência social.

Por outro lado, o efetivo acompanhamento quanto à distribuição das transferências nos distintos estratos da população tanto pelo BF quanto pelo BPC, observamos que os programas cumprem o objetivo de focalização nos pobres. No entanto, como apontado por Medeiros, Britto e Soares (2007)

[...] a partir dos próprios resultados da Pnad, é possível notar que parte razoável dos beneficiários encontra-se acima dos níveis de renda delimitados pelos programas — um quarto de salário mínimo (R\$ 65 em setembro de 2004, mês de referência da Pnad), no caso do BPC, e R\$ 50 ou R\$ 100, valores de corte do Programa Bolsa Família à época. Na verdade, cerca de 38% da renda do BPC vai para beneficiários em famílias com renda *per capita* superior a R\$ 65, enquanto 21% da renda do Bolsa Família vai para beneficiários em famílias com renda *per capita* superior a R\$ 100. Isso pode, de fato, ser interpretado como erros de focalização? Em caso afirmativo, o que está por trás desses desvios? Mais ainda, em que medida seria possível reduzi-los? Ainda que essas questões sejam difíceis de responder, elas permitem desenvolver argumentos sobre os limites de qualquer mecanismo de focalização. Dois fatores devem ser considerados nesse debate. O primeiro refere-se à flutuação da renda das famílias ao longo do tempo; o segundo, aos erros intrínsecos à seleção de beneficiários em um programa focalizado. Há várias razões pelas quais as rendas das famílias flutuam. Rotatividade no emprego, sazonalidade da economia, choques externos positivos e negativos, mudanças na composição e organização das famílias, entre outros motivos, fazem com que a renda familiar *per capita*, especialmente daqueles inseridos no mercado de trabalho informal, varie ao longo do tempo. Como os programas não possuem um ciclo permanente de revisão — e não seria nem viável nem desejável fazê-lo — é compreensível que parte da população esteja acima dos limites de corte adotados, ainda que, no momento da inclusão, estivessem cumprindo integralmente com todos os requisitos regulamentares (p. 7-8).

As críticas aos modos de regulação estabelecidos no município de Sinop pairam sobre a política social referenciada no CRAS. Os centros de referências no município foram organizados aparentemente, para cumprimento da legislação como objetivo de enquadramento em uma política nacional, objetivando capturar recursos financeiros na esfera do SUAS⁵¹, e não, como uma política participativa, com definição de metas e estratégias para minimizar as iniquidades. A sociedade civil está à margem do processo de configuração das políticas compensatórias, onde a participação concebida numa nova nomenclatura semântica e discursiva, denominados de usuários do sistema.

4.5 A gestão da assistência social em Sinop

A gestão da assistência social em Sinop, parte das diretrizes do SUAS de onde são organizadas as ações de assistência sob dois pressupostos de proteção social. O primeiro é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de projetos, bens, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. O segundo é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se

⁵¹ A gestão das ações do SUAS são avaliadas e aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, no período de 7 a 10 de dezembro de 2003, e teve como tema geral a Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – Loas 10 anos.

encontram em situação de risco e com direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos.

Dentre as ações destacam-se a oferta do Benefício de Prestação Continuada Social⁵² (BPCS) regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) proporcionado a públicos peculiares, articulados a serviços, contribuindo para a superação da vulnerabilidade. Desse modo, a assistência social - política pública não contributiva - é obrigação do Estado e direito de todo cidadão que dela precisar, porém os critérios de seleção dos assistidos são da esfera estatal.

O direito reconhecido pela LOAS tem seu fundamento na Constituição Federal de 1988, que situa os objetivos, princípios e diretrizes das ações na oferta dos benefícios assistenciais, de forma articulada e contínua. A instituição do BPCS é destinada ao idoso e aos indivíduos portadores de necessidades especiais. Esses benefícios caracterizados se dividem em duas modalidades⁵³: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os Benefícios Eventuais (BE). De acordo com o MDS (2010), o primeiro garante a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência independente de classificação por idade, considerada incapacitada para a vida independente e para o trabalho, desde que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, nem tê-la provida. Os Benefícios Eventuais⁵⁴ caracterizam-se por seu caráter provisório e pelo objetivo de dar suporte aos cidadãos e a suas famílias em momentos de fragilidade advindos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Em

⁵² “O BPC é uma transferência mensal de renda destinada a pessoas com deficiência severa, de qualquer idade, e idosos maiores de 65 anos, em ambos os casos com renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo (R\$ 87,50 em outubro de 2006). O direito a um salário mínimo mensal para essas pessoas foi estabelecido na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993. O início da implementação do BPC, em 1995, deu-se no contexto de administração conjunta da previdência e da assistência social no governo federal. Embora a coordenação do programa hoje seja feita pelo órgão gestor da assistência social (o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS), o benefício é solicitado em agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a seleção dos beneficiários é feita em boa parte por médicos peritos da Previdência, que avaliam os deficientes que requerem o benefício quanto ao grau de incapacidade para a vida independente e o trabalho. Por essas razões, a operacionalização é feita pelo INSS e por sua agência de processamento de dados, a Dataprev. O BPC não exige contrapartidas de comportamento — as chamadas condicionalidades — de seus beneficiários”. (MEDEIROS, BRITTO & SOARES, 2007, p. 6)

⁵³ Em outra versão os benefícios assistenciais não contributivos seriam de três espécies: o Benefício de Prestação Continuada, os Benefícios Eventuais e os Benefícios de Transferência de Renda.

⁵⁴ Na mesma perspectiva da política social, “a prestação e o financiamento dos benefícios eventuais estão na esfera de competência dos municípios e do Distrito Federal, com responsabilidade de co-financiamento pelos estados” (MDS, 2010). Afirma Brito e Kerstenetzky (2011, p 20) “a seleção de famílias pelo programa se baseia nas informações inseridas pelos municípios no Cadastro Único, sendo que cada município tem uma estimativa de famílias pobres considerada como a meta de atendimento do programa naquele território. Essa estimativa é calculada com base em uma metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, ambas realizadas pelo IBGE”.

ambos os casos, a renda mensal familiar per capita deve ser inferior a um quarto do salário mínimo vigente. Desta forma os benefícios eventuais distanciam-se dos requisitos da (in)capacidade porém reportam-se à lógica situacional ou emergencial.

Visto dessa forma, a política social compensatória encaminha-se na direção da maior abrangência assistencial por meio de tentativas de contenção das vulnerabilidades, cujo sentido é o de mitigar as condições de pobreza. As questões sociais, em especial aquelas que são operadas no campo local/individual, na qual tomam as situações de vulnerabilidade, são tratadas por iniciativas focalizadas, permitindo com isso acesso a benefícios com propostas de remissão das contingências. Nesse sentido, Larangeira (1996) destaca

Esta formulação acompanha a tendência epistemológica dominante nas últimas décadas, afastando-se das abordagens abrangentes em direção às analíticas. Estas, por sua vez, acham-se, em geral, associadas a uma concepção da política em que a transformação social é concebida como resultado não de rupturas, mas, ao contrário, de mudanças permanentes que operam no âmbito da esfera local/individual. Neste sentido, emerge uma nova concepção de democracia que visa superar os evidentes limites da democracia formal, expressos na apatia/alienação política dos cidadãos no contexto de crescente distanciamento entre governo e sociedade. A proposta seria, portanto, a de estender o conceito de cidadania, tendo em vista não só incorporar novos atores sociais tradicionalmente excluídos da participação social mais ampla, mas também ampliar a natureza da participação no sentido de integrar os cidadãos aos diferentes níveis do processo de decisão político-administrativa. Nessa perspectiva, o *local* constituir-se-ia em espaço privilegiado, uma vez que permite viabilizar de forma mais concreta a relação entre governo e sociedade. (LARANGEIRA, 1996, p. 129-130).

Em outra ótica a assistência social compõe os direitos do cidadão, levando-se em consideração à promoção da dignidade dos indivíduos que dela necessitam. A política de financiamento público recai sobre os recursos do tesouro nacional, especificamente do orçamento da Seguridade Social. Nestas circunstâncias os gastos públicos tendem a crescer, por vezes frente a uma receita declinante; quando aumenta a crise do emprego mais indivíduos passam a auferir benefícios decorrentes, porquanto declinam as contribuições sociais; ao mesmo tempo para o intuito da qualificação elevam-se os custos para proporcionar atividades em prol das capacidades e treinamento profissional.

Por fim, compreende-se que o princípio orientador para combater a pobreza e as desigualdades está: por um lado, diretamente relacionado aos modos de produzir a sociedade, que se dá numa ampla articulação da política fiscal, cambial e creditícia com as políticas redistributivas; por outro lado, há sempre a preocupação com os objetivos da política econômica caminhando na contramão dos objetivos da política social.

A assistência social compreendida como instrumento de gestão fundamenta-se nos princípios da LOAS, possibilita, em termos materiais, afastar uma tendência histórica na

sociedade brasileira, qual seja, tratar a assistência no campo político assistencial do voluntarismo, da boa vontade e de amor aos pobres e necessitados. A Política Nacional de Assistência Social (Resolução 145, de 15/10/2004, do CNAS) se orienta por algumas diretrizes para sua efetivação em todo o território nacional, tendo os municípios como elos articuladores da política de assistência.

As diretrizes são assim apresentadas pela descentralização político- administrativa; participação da população, por meio de organizações representativas para formulação das políticas e exercício do controle em todos os níveis; atribuição de responsabilidade antecipada do Estado sobre todos os entes públicos e privados na direção da Política de Assistência social; centralidade e focalização das ações na família para efetivação dos benefícios.

Os arranjos organizacionais, que emanam das diretrizes, introduzem uma nova “concepção de sistema orgânico” (COUTO, 2009, p.207) materializado nas três esferas governamentais por meio das políticas, programas e ações complementares à assistência. Em que pese à responsabilidade do governo federal, os municípios se apresentam como *locus* dessa política em que as três esferas de governo se articulam como elemento fundamental.

Em Sinop, o atendimento no CRAS é efetivado nas suas três unidades localizadas nos bairros com maior propensão à assistência social. Os atendimentos do CREAS são realizados na sua única unidade, com atendimento especializado. O Quadro 04 resume de forma concisa os montantes de recursos destinados por programa e o número de atendimentos realizados. É perceptível que o PBF não é o maior programa em termos de destinação de recursos financeiros, porém configura-se em maior abrangência, atendendo a 2.328 famílias em extrema pobreza. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), agregado à Renda Mensal Vitalícia (RMV), corresponde o maior montante do investimento de recursos financeiros públicos, para atendimento a 1.735 pessoas, considerando o valor do benefício concedido.

Quadro 04 – Resumo demonstrativo de recursos por programa até setembro de 2010

Programa	Atendimento	Valor Repassado até Set. 2010
PBF	2.352 Famílias beneficiadas	R\$ 1.087.044,00
Programa/Projeto/Serviço	Cobertura/Atendimento	Valor até set. 2010

BPC+ Escola + RMV	927: Idosos				R\$ 7.030.828,00
	808: Pessoas com deficiência				
	1.735: Total				
CRAS	TOTAL: 3	Co- financiados: 2	Expansão (nov/10): 0	10.000 Fam. Referenciadas	R\$ 144.000,00
Serviço de Convivência do idoso e ou Crianças até 6 anos					R\$ 0
PROJOVEM	5 Coletivos	125 Jovens			R\$ 33.918,75
PETI	550 crianças e adolescentes				R\$ 121.500,00
CREAS Municipal	Total: 1	Co-financiado: 1			R\$ 69.200,00
CREAS Regional	Total: 0	Co-financiado: 0			
TOTAL CREAS	Total: 1	Co-financiado: 1			
Medida Sócio Educativa					R\$ 0,00
Serviço Específico de Proteção Social Especial (Serviço de Acolhimento/Abrigo)					R\$ 93.903,90

Fonte: Secretaria de Assistência Social Trabalho e Renda de Sinop. MDS - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em <http://www.mds.gov.br/ferramentassagi>. Acesso em: 22 set. 2010.

As duas categorias de benefícios de prestação continuada, então inclusas na categoria de programas, de onde se articulam os projetos focalizados com recursos da renda mensal vitalícia. Quanto aos Serviços de Atendimento ao Idoso, no município de Sinop são atendidos a 927 pessoas. Na outra relação da exclusão social, apresentam-se 808 pessoas com deficiência física. Aponta Karsch (2003) que no Brasil

Neste país, a velhice sem independência e autonomia ainda faz parte de uma face oculta da opinião pública, porque vem sendo mantida no âmbito familiar dos domicílios ou nas instituições asilares, impedindo qualquer visibilidade e, conseqüentemente, qualquer preocupação política de proteção social (KARSCH, 2003, p. 862).

Será necessário lembrar as mudanças sociais e econômicas que estão transformando as estruturas familiares⁵⁵ também em estruturas individuais de idosos dependentes de cuidados. O que estamos enfatizando, mesmo diante do caráter universal do BPC, financiado pela RMV, nem todos os idosos auferem a proteção do Estado, ficando os cuidados a cargo das famílias. Ao referir-se a dimensão nacional desta questão afirma Kerstenetzky (2011, p. 26)

Do lado das transferências, a dualidade do sistema, combinando direitos com arranjos sem segurança jurídica, preocupa, sobretudo considerando-se que uma boa parte da população (cerca de 45 milhões de pessoas), e a maioria dos pobres (entre 70% e 80% dos pobres elegíveis), são atendidos por estas últimas. Há uma iniquidade de status jurídico e de condições. Outra questão é a persistência da informalidade – que é refletida nos rendimentos insuficientes para fazer face às necessidades de consumo.

Quanto à proteção as crianças de até seis anos de idade em situação de risco social, essas estão inclusas ao PROJOVEM, e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que são efetivados junto ao PBF, ambos atuam no combate às vulnerabilidades das famílias. O PETI pode ser analisado em seção adiante, comparando-se com o IDF decomposto do município de Sinop. Na articulação do BPF, BPC, BPC e RMV, assim como os programas de assistência direta PROJOVEM e PETI, são articulados pelas ações dos Centros de Referências. Não bastaria a disponibilidade de recursos se eles não fossem monitorados em relação aos seus fins. Nesse sentido, ressalta-se a sua importância nas considerações de Couto quando diz que

Nessa esteira, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), vinculados à proteção social básica, e os Centros Especializados de Assistência Social (CREAS), vinculados à proteção social especial, representam a afirmação da presença do Estado na condução da política de assistência social. Contudo a existência física de espaços, por si só não garante a viabilização concreta dessa referência; há, portanto, a necessidade de se adensar o debate sobre o significado desses espaços, o que inclui discussões sobre os serviços, a estrutura, os acessos, os processos de qualificação e avaliação, as interfaces e o controle social, o que, sem dúvida, pode ser qualificado por subsídios oriundos de processos investigativos e de avaliação da gestão do próprio sistema (COUTO, 2009, p. 207-208).

Desta forma, traduzindo os indicadores da política social em Sinop para uma visão sociológica da pesquisa, percebemos que a seguridade social se destaca a partir de três eixos: a) o acesso a bens e serviços é tratado como conteúdo de responsabilidade estatal, e não como uma visão assistencial com atendimentos esporádicos para recepção das demandas, geralmente realizados pelas próprias famílias em estado de vulnerabilidade; b) essa

⁵⁵ As estruturas familiares, no mundo inteiro, estão sofrendo modificações rápidas ocasionadas por diferenciados motivos: separações; divórcios e novas uniões; instabilidade do mercado de trabalho e movimentos migratórios nacionais e internacionais em busca de oportunidades de trabalho; maior tempo de vida das gerações e um aumento do contingente de viúvas, geralmente morando sozinhas nas cidades; idosos exercendo chefias de família; e a participação crescente da mulher no mercado de trabalho (KARSCH, 2003, p. 864).

compreensão política demarca a área de atuação do Estado, desobrigando subsidiariamente a ação da família e da sociedade que geralmente antecedia a do Estado. A relação do Estado com entidades assistenciais (de cunho religioso, filantrópico, beneficente, de utilidade pública) são remetidas a uma rede socioassistencial potencialmente responsável para atendimento às demandas. Nesse sentido, apoiamos essa discussão em Couto (2009)

A rede socioassistencial beneficente deve participar do atendimento às demandas, mas cabe ao Estado estruturar o sistema e resguardar o atendimento às necessidades sociais. Assim, o sistema é beneficiado pela experiência acumulada nesse campo pelas entidades, mas é preservado no sentido de garantir que a rede será formada com base no caráter público e de inclusão de todos (COUTO, 2009, p. 208).

Dessa forma, o terceiro eixo trata justamente do novo pacto federativo e institucional com abrangência nacional, de onde se efetivam as ações para a gestão da política social, proporcionado a garantia e efetivação dos direitos sociais, extraído da política assistencialista a responsabilidade em prover a proteção social. Nesse sentido, aponta Sposati (2009) que “a inclusão da assistência social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação” (SPOSATI, 2009, p. 14).

A partir da análise de políticas sociais propostas para a superação da pobreza é possível sistematizar um conjunto de aspectos derivados de mecanismos empregados pelas agendas nacionais de inclusão social. Ao tratar de tentativas de inclusão cabe compreender o sentido das tensões existentes nas relações entre o Estado e as demandas da sociedade civil, bem como as possíveis injunções do mercado e a retórica da justiça distributiva. Concordando com Sposati, Couto (2009) assim se manifesta em relação à inclusão social⁵⁶.

A centralidade do papel do Estado na condução da política pública tem o caráter de garantir que ela realmente atenda a “quem dela necessitar”, guardando os princípios da igualdade de acesso, da transparência administrativa e da probidade no uso do recurso público (Couto, 2009, p. 209).

Nesse contexto, em cumprimento à política assistencial, o montante de recursos constitucionais repassados ao município de Sinop, aplicados nos programas socioassistenciais, referentes à proteção básica, transferências diretas de renda e serviços de assistência são monitorados pelo controle externo da sociedade civil por meio das ações do

⁵⁶ Numa outra compreensão, Ricci (2011), em entrevista recente, apresenta-nos as contradições das políticas sociais brasileiras, por uma promessa ainda não cumprida. Segundo o sociólogo o governo federal, desde o início do governo Lula, prometia a inclusão pela política e pelo direito. Mas o lulismo construiu a inclusão pelo consumo, atrelado à tutela estatal. Disponível em <<http://www.ihu.unisinos.br/index.php?Itemid18detalhe&id42872>>. Acesso em 28 jun. 2011.

governo federal com o cruzamento das informações. O município de Sinop está enquadrado na categoria de município de grande porte. Dessa forma, os repasses de recursos constitucionais tomam como critério as informações populacionais.

Os repasses de recursos do ano de 2010 têm por base populacional o ano de 2007 (de 105.762 habitantes) e a relação da estimativa de população para 2009 (de 114.051), configurando assim o contexto no qual os recursos públicos são investidos nas políticas sociais (programas socioassistenciais, referentes à proteção básica, transferências diretas de renda e serviços de assistência), estão na ordem de R\$ 21.437.168,72⁵⁷ - levantamento realizado em julho de 2010 -, incluindo nesse montante todos os programas sociais. Assim, os recursos destinados a quem deles necessitam induz um novo paradigma de compreender as políticas sociais e os novos desafios em especificar a área de atuação da assistência social. Ressalta Sposati (2009) que

Novos desafios surgiram e ainda estão presentes. Especificar área de atuação para a assistência social significa romper com a hegemônica concepção de que é uma política de atenção aos pobres, aos necessitados sociais, aos frágeis e carentes. Esse modo de ver contém em si uma manifestação que aparta um segmento da população, recorta os cidadãos por níveis de renda e separa aqueles de baixa renda confinando-os em um aparato específico, como se suas necessidades fossem diversas daquelas do cidadão brasileiro (SPOSATI, 2009, p. 14).

Concordando com a autora, as políticas sociais na sociedade brasileira convergem para um novo recorte na concepção da assistência social destinada a provocar desenvolvimento humano, especialmente na integração social dos setores populacionais mais vulneráveis da sociedade. Assim, a gestão da assistência social, de forma centrada como política de Estado controlada pela sociedade civil tem seus recursos sob o controle público, evitando os desvios e a aplicação dos recursos para fins não previstos nos preceitos doutrinários.

Não se pode ignorar, entretanto, a presença dos riscos da gestão municipal, estadual e federal ser corrompida por interesses secundários e de interesse privado. Nesse sentido, dois elementos de controle são importantes nesse processo: o controle externo e o corolário doutrinário legal que poderão inibir os desvios. Fato significativo nesse processo é que, para a implantação e efetivação da política de assistência social, tem-se um modelo de gestão que dará a direção às ações.

⁵⁷ Fonte: MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/ferramentassagi>>. Acesso em 22 de set. 2010.

5. O SIGNIFICADO DO PBF PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO

O problema referenciado nesta pesquisa, indaga em que medida um programa de tamanha abrangência, concebido como política social focalizada tem a envergadura de promover o desenvolvimento de capacidades individuais, levando-se em consideração as condições materiais provocadoras de vulnerabilidade, com distribuição de renda, de modo a capacitar os atores desse processo, nas dimensões quantificadas pelo IDF, consistentes em: acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais.

As dimensões que compõem o IDF possibilitam referenciar os efeitos da pobreza, entendida não apenas como insuficiência de renda, mas como uma condição específica de vida, que tem por origem nos processos de desproteção social. Entretanto, atentar aos seus propósitos e, por conseguinte aos resultados de política social compensatória, será objeto da análise, na medida em que os objetivos postos propõem ultrapassar a ação distributiva de recursos financeiros, potencializando os indivíduos por meio de oportunidades e capacidades, para acesso permanente a uma rede de serviços públicos (educação, saúde e assistência social). Outros fatores se interligam aos primeiros e respondem pelo não acesso ao conhecimento, ausência de trabalho, insuficiência de recursos, baixo desenvolvimento infantil e precárias condições habitacionais.

O olhar contextualizado nas políticas sociais no Brasil aponta um contingente da população abaixo da linha da pobreza. Poderíamos apontar que a origem da pobreza não se efetiva pela escassez de recursos, mas pela desigualdade na distribuição⁵⁸ e redistribuição dos ativos acumulados. O pesquisador motivado em desvelar e entender as desigualdades nas diferenças historicamente produzidas, a nível nacional e local, aponta para a concentração e redistribuição da renda per capita como causas das desigualdades e da pobreza monetária associada às demais.

Ao proceder empiricamente um olhar analítico da sociedade brasileira, e, por conseguinte o espaço regional do Município de Sinop – MT possibilita a compreensão das desigualdades e seus desdobramentos. O interesse sintetiza-se em compreender

⁵⁸ Políticas distributivas têm por característica processos que distribuem vantagens e não produzem novos custos para além daqueles contratados na relação de trabalho. Políticas previdenciárias, de seguro nas relações do trabalho, previsão dos riscos eminentes, tendo por destinatários um grande número de beneficiários em escala pequena se comparadas com as políticas redistributivas que utilizam o mecanismo de transferência direta de renda.

empiricamente a temática assinalada, razão da delimitação da pesquisa nas contingências das desigualdades, diante da proeminência das políticas sociais em face da realidade contemporânea. Creswell (2007) aponta a pesquisa qualitativa como fundamentalmente interpretativa. Nesse sentido, a interrogação refere-se às mudanças na conformação social em curso na sociedade brasileira e no cenário local, especialmente aquelas que permitem a mobilidade econômica dos indivíduos mais pobres da população, cujo processo consente apontar eventuais mudanças nas configurações locais.

A proposição orientadora da pesquisa, o delineamento metodológico e os aspectos da realidade empírica, esboçam o objetivo da pesquisa: analisar o impacto das políticas sociais para o desenvolvimento humano, por meio do Programa Bolsa Família, a partir das dimensões destacadas do IDF, no que diz respeito ao estado de vulnerabilidade e os resultados alcançados por meio das políticas focalizadas de transferência de renda.

5.1 Perfis de enquadramento da pobreza em Sinop

Algumas considerações são importantes para compreensão dos enquadramentos das vulnerabilidades e do perfil de famílias pobres. São apontados pelas políticas focalizadas dois perfis: O primeiro diz respeito ao *perfil Bolsa Família* que utiliza uma “estimativa de pobreza” dado obtido a partir dos suplementos da PNAD. O segundo, diz respeito ao *perfil de enquadramento da pobreza pelo Cadastro Único*, muito embora este trabalhe com uma estimativa de pobreza baseada na renda, todavia, utiliza das informações auto declaradas pelos usuários dos programas sociais. Cabe ressaltar que o CadÚnico, é um sistema de gerenciamento de dados sobre a pobreza, que tem por objetivo fornecer dados da estrutura social e das condições de vida para população pesquisa, à outros programas sociais, de modo que sua abrangência é maior do que a estimativa de pobreza do PBF, com base na PNAD.

O centro dessa discussão passa pela ação da redistribuição direta e focalizada de renda. Assim, recorreu-se aos argumentos de Silva (2001, p.13) buscando um conceito de focalização: “Nestas reflexões, focalização é entendida como o direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade”. Desta forma, volta-se ao enquadramento da pobreza: estimativa de pobres no perfil Bolsa Família⁵⁹ utilizando os dados da PNAD 2004, e a estimativa de pobres no perfil

⁵⁹ A estimativa de pobres com perfil de atendimento para PBF foi feita a partir da combinação da metodologia de

Cadastro Único. Em termos comparativos, o Quadro 05, aponta os perfis e as estimativas populacionais de atendimento.

Quadro 05 – Estimativa de Famílias pobres no perfil PBF e CadÚnico em Sinop

Estimativa de Famílias Pobres		Estimativa do Crescimento da População	
Estimativa de Famílias Pobres - Meta de atendimento Bolsa Família (Pnad 2004)	1.598	População (Estimativa 2004)	94.724
Estimativa de famílias pobres no perfil Bolsa Família (2010)	6.102	População (Estimativa 2005)	99.490
Estimativa de famílias pobres no perfil Cadastro Único (2010)	12.549	População (Estimativa 2006)	103.868
Média de Pessoas por Domicílio 2007 (Urbana) Contagem IBGE	3,42	População (Estimativa 2008)	110.513
Média de Pessoas por Domicilio 2007 (Rural) Contagem IBGE	3,60	População (Estimativa 2010)	114.051

Fonte: MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/ferramentassagi>>. Acesso em 22 de set. 2010.

Uma leitura desse quadro permite melhor precisão, diante das seguintes considerações sobre os perfis da pobreza em Sinop:

- 1) Em 2004, o perfil PBF, com base na estimativa de pobres (PNAD, 2004) era de 1.598 famílias para uma população estimada em 94.724. Em 2010, a estimativa do número de pobres no perfil PBF chega a 6.102 famílias. A estimativa de famílias pobres com perfil de atendimento para o Bolsa Família, enquadra-se a partir da combinação da metodologia de Mapas de Pobreza do IBGE, elaborados em consonância com o Censo Demográfico 2000, bem como considerando os dados da PNAD 2006 e de outros indicadores sócio-econômicos. A linha de corte a

Mapas de Pobreza do IBGE, elaborados a partir do Censo Demográfico 2000, da PNAD 2006 e de outros indicadores sócio-econômicos, levando em consideração a menor renda familiar per capita declarada, levando em consideração a renda familiar per capita de R\$ 140,00 e acrescida de estimativas de volatilidade de renda elaboradas pelo Ipea. (Fonte: MDS - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família Cadastro Único. Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php>>. Acesso em 07 abr. 2011.

considerar uma família pobre, estabelece-se a partir da renda familiar per capita de R\$ 140,00, acrescida de estimativas de volatilidade de renda elaboradas pelo Ipea⁶⁰.

- 2) Já no perfil do CadÚnico, esse número aumenta para 12.549, ou seja, o quantitativo estimado aumenta de forma considerável, mesmo levando-se em consideração o crescimento populacional. A estimativa de famílias pobres com Perfil Cadastro Único (baixa renda) foi construída a partir da combinação da metodologia dos Mapas de Pobreza do IBGE⁶¹, elaborados com dados do Censo Demográfico de 2000, da PNAD 2006 e de outros indicadores sócio-econômicos. Nesse caso, também se leva em consideração a renda familiar per capita de até meio salário mínimo.

Seguindo com a análise dos dados acima, a estimativa de pobres no perfil CadÚnico de 2010, é de 12.549 famílias. Comparando esse dado com o número de beneficiários do PBF, (2.352), há uma discrepância, entre a estimativa da pobreza, utilizada pelo perfil CadÚnico e, efetivamente o montante de cadastrados e beneficiários. Ou seja, há sempre um número maior de cadastrados em relação aos beneficiários do programa. Buscamos compreender as razões desse fenômeno, nas ponderações de Kerstenetzky, (2009), assim descrita.

Na verdade, um conjunto de razões pode ser invocado para entender por que um contingente tão grande de pessoas elegíveis permanece de fora. Inicialmente, devemos notar que o alcance do alvo depende de as pessoas se apresentarem e declararem sua pobreza perante o governo local. Em muitos casos, essas pessoas não possuem nem sequer informação sobre seus direitos e, portanto, sobre como receber os benefícios. Paradoxalmente, é provavelmente o mais pobre o mais difícil de ser atingido pela política que o focaliza. Em outros casos, algumas pessoas elegíveis poderiam preferir evitar o estigma de viver por conta de benefícios sociais; o medo de uma dependência de longo prazo parece real, considerando que o programa não tem sido capaz de garantir acesso às portas de saída de modo importante. Uma terceira causa possível são os erros na lista de beneficiários, que é baseada em um *mix* de informações providas pelos governos locais e informação estatisticamente tratada provida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mecanismo que pode não ser capaz de eliminar oportunidades de ação clientelística por parte de autoridades locais. Além disso, a seleção de beneficiários é feita a partir do cadastro, que, sendo uma fotografia da pobreza em um ponto no tempo, não capta situações de risco de pobreza. Uma última razão é, de modo nada surpreendente, restrição orçamentária pura e simples (KERSTENETZKY, 2009, p. 65).

Alternativas poderiam ser inclusas, como melhoria das informações, tornando-as confiáveis na base de dados do CadÚnico. Levando adiante este campo de análise, é possível concluir que o IDH não pode ser comparado com aos perfis para seleção das famílias pobres

⁶⁰ Fonte: MDS - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família Cadastro Único. Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php>. Acesso em 07 abr. 2011.

⁶¹ Fonte: MDS Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família e do Cadastro Único. Disponível em < <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/>>. Acesso em 07 abr. 2011.

do PBF e da PNDA, especificamente àquelas em situação de pobreza extrema, pois utilizam metodologias diferenciadas, para inclusão desses contingentes populacionais. As dimensões do IDH são genéricas e as dimensões do IDF são pontuais.

O IDH, entretanto, apresenta deficiências largamente conhecidas e reconhecidas. [...] seleção arbitrária dos indicadores e pesos utilizados para criar o indicador sintético. [...] o IDH nem seus similares estão adaptados para serem calculados para cada família. Em geral, esses indicadores são estimados apenas para áreas geográficas. Por fim, uma terceira limitação do IDH e seus similares pode ser definida a partir das dificuldades que colocam para a agregação. Enquanto muitos indicadores de pobreza para um país se igualam à média ponderada dos correspondentes indicadores para os estados, temos que, no caso do IDH do país, este não pode ser obtido de qualquer média ponderada dos IDH's dos estados (BARROS, CARVALHO & FRANCO, 2003, p. 1-2).

De modo a esclarecer o perfil PBF de pobreza, metodologicamente o seu enquadramento final, considera-se pobre, aquelas famílias caracterizadas como pertencentes à *situação de pobreza e extrema pobreza*, distinguidas respectivamente pela renda per capita familiar mensal⁶² equivalente a R\$ 70,00 (setenta reais), conforme Quadro 10 e de R\$ 140,00, conforme Quadro 07. No entanto, o acréscimo no percentual de pessoas pobres, num curto espaço temporal em Sinop, leva-se a inferir que há uma tendência de aumento de pessoas consideradas pobres, incidindo notadamente sobre a linha da pobreza.

Traduzindo os valores dos Quadros 06 e 07, compreendemos que o critério utilizado pelo Governo Federal para definir a condição de pobreza, está baseado na renda per capita familiar, atualizada de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Assim, uma família mensalmente poderá ter repasses de R\$ 68,00 a R\$ 200,00 e de R\$ 22,00 a R\$ 132,00, dependendo da composição familiar e número de seus membros.

Quadro 06 – Distribuição dos benefícios em 2010 - Categoria de Renda até R\$ 70,00

Valor do benefício pago a famílias com renda mensal de até R\$ 70,00			
Nº de crianças e adolescentes até 15 anos	Nº de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício/Ano de Referencia - 2010
0	0	Básico	R\$ 68,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 90,00

⁶² Conforme o MDS a renda familiar é calculada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês (como salários e aposentadorias). Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda *per capita* da família. (Brasil, MDS, 2009).

2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 200,00

Fonte: MDS - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Disponível em <
http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/> Acesso em 15 abr. 2011.

Quadro 07 - Distribuição dos benefícios - Categoria de Renda R\$ 70,00a R\$ 140,00

Valor do benefício pago a famílias com renda mensal de R\$ 70,00 a R\$ 140,00			
Nº de crianças e adolescentes de até 15 anos	Nº de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício/Ano de Referencia - 2010
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 22,00

2	0	2 variáveis	R\$ 44,00
3	0	3 variáveis	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 132,00

Fonte: MDS - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Disponível em < http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficioscontrapartidas > Acesso em 15 abr. 2011.

Nos Quadros 06 e 07, se apresentam as valorações por categoria na proporção do número de crianças, jovens e adultos residentes em cada unidade familiar, potencialmente candidatos a proteção social de cunho monetário. A integração via política social focalizada, possibilitaria o arrolamento de todos os membros da família aos benefícios e suas variáveis. Criticando esta perspectiva Ivo (2004) considera.

Desta perspectiva, a defesa dos programas de transferência de renda tem como pressuposto de base a idéia implícita da incapacidade de suprir as necessidades mínimas da inserção via mercado de trabalho. Assim, se o tratamento das políticas voltadas para transferência de renda, por um lado, possibilita algum acesso ao consumo e, portanto, alguma condição de reprodução e inserção social, por outro, reconverte do ponto de vista político “o assistido” em cidadãos-consumidores tutelados dos sistemas de assistência social, elevando o ato da compra a ato cívico (IVO, 2004, p. 64).

Por sua vez, Marques (2007) enfatiza a importância do programa para as famílias e municípios, onde os recursos recebidos constituem fonte de receita corrente, por vezes superior ao orçamento municipal. Reconhecidos os avanços das políticas sociais de cunho compensatório, nomeadamente em relação à cobertura e a focalização, por outro lado, não as isentam de uma crítica mais pontual. A primeira se assenta na característica do benefício, constituído por meio de um programa e não como direito permanente estabelecido de forma

universal. A compreensão política dessa forma de proteção se assenta na lógica da política conservadora, na medida em que desloca suas ações de uma política pública, para um universo humanitário, sem claras referências a direitos, que por sua vez, já foram legalmente conquistados desde 1988, por meio da Constituição Federal, muito embora, não regulamentados.

No âmbito de uma política pública, transformam-se ações privadas em programas, sob “mediações políticas entre o mundo social e o universo público dos direitos e da cidadania” (YASBEK, 2004, p. 110). Parecem residir nesse contexto a tarefa de reconstruí-los e reinventá-las sob um “campo de conflito que é também de disputa pelos sentidos de modernidade, cidadania e democracia” (YASBEK, 2004, p. 111). Aponta ainda a autora que nesse sentido não rompem com a lógica política neoliberal utilitarista.

Não se pode esquecer que essa disputa ocorre numa sociedade em que, historicamente, as ações de enfrentamento à pobreza têm se apoiado, na maior parte das vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas. "Essa matriz conservadora, baseada na reciprocidade e em relações de caráter personalizado, permeou o conjunto da vida nacional e, para os segmentos populacionais inclusos nas faixas de renda mais baixas, vem gerando uma condição de 'prisioneiros de relações de dependência pessoal, da deferência e da lealdade (...) sendo a identidade do trabalhador pobre tratada como algo inferior' (Zaluar, 1985:49). No campo da assistência social, esta matriz reforça as figuras do 'pobre beneficiário, do desamparado e do necessitado', com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização do pobre pela sua condição de pobreza" (Yazbek, 2003b: 50). Romper com essa lógica e superar a identificação das políticas sociais em geral com o assistencialismo e com o poder desarticulador do clientelismo é o desafio (YASBEK, 2004, p. 112).

A compreensão política desse novo enfoque reconverte a assistência social para uma política de proteção social, acessível a todos que dela porventura necessitem. O Estado agiria na mediação dos conflitos e na afirmação dos direitos, construída a partir de uma nova configuração de política pública. O tratamento por subordinação imposto por longos anos no país reforçou a categoria de pobre, como indivíduo necessitado/assistido, atribuindo-lhe a culpa pela própria condição de miserabilidade. Em síntese, as transferências de renda têm significativa importância, todavia quando monitoradas pela tutela estatal, podem servir como instrumento político divergente da sua concepção.

A relação entre a monetarização e a pobreza poderá servir como um instrumento de troca política, embora seja mais remota a possibilidade de desvio local de recursos públicos, não em função da capacidade ética dos gestores, mas, pela vinculação direta da distribuição dos recursos as famílias assistidas. De forma alternativa, as políticas sociais se afeiçoam na relação com o mercado de trabalho, “principal mecanismo de inclusão social, de sociabilidade

e da política, uma vez que a condição de acesso ao trabalho livre define a condição da cidadania” (IVO, 2004, p.64). Em decorrência da alternativa apontada, ter acesso a renda não qualifica a pobreza multifacetada, outras dimensões incorporam esse fenômeno, percebido nas condições e carências em relação a saúde, acesso à educação, disponibilidade de recursos, protagonização política e cultural do indivíduo, acesso a serviços que vão além da privação de bens materiais (SEN, 2001).

5.2 Características dos domicílios e das famílias inscritas no CadÚnico em Sinop

O CadÚnico é um instrumento intersetorial de levantamento de dados e informações, e tem por objetivo identificar toda população de baixa renda, por meio da coleta de dados auto-declarados, informações prestadas aos pesquisadores da Secretaria de Assistência Social Trabalho e Habitação de Sinop que utilizam o Formulário Cadastro Único para Programas do Governo Federal, instrumento utilizado para alimentação das informações do CadÚnico. A partir dos dados coletados é possível delinear o perfil e definir as condições dos domicílios. O formulário composto por duas partes, assim descrito:

a) O primeiro formulário destina-se a identificação do domicílio e dos familiares. Em relação ao a identificação do domicílio, aponta uma série de variáveis, sobre as quais incluem levantamentos, com perguntas sobre o tipo da localidade, se urbana ou rural; se são casas, apartamentos ou cômodos; perguntas sobre a situação, se próprio, alugado, arrendado, cedido, invasão, financiado ou outra situação. Em relação à tipologia, se é uma casa, apartamento, cômodo ou outra situação. Na tipologia o levantamento aponta para o tipo da construção, se de alvenaria, adobe, taipa revestida, madeira, material de aproveitamento ou outra situação. Além dessas variáveis, propõe pesquisar o tipo de abastecimento de águas, se de rede pública ou poço/nascente. Quanto ao tratamento dado à água, se por filtração, fervura, cloração, sem tratamento, ou outro tipo. Quanto ao tipo de iluminação, se o domicílio tem relógio próprio, sem relógio, relógio comunitário, lampião vela ou outra situação. Quanto ao escoamento sanitário, se é feito por rede pública, fossa rudimentar, fossa séptica ou vala; Quanto ao destino do lixo, se este é coletado, queimado, enterrado ou outra situação. Pesquisa-se também sobre a quantidade de pessoas residentes por domicílio; se há mulheres grávidas ou amamentando e pessoas com deficiência. Quanto à relação com o mercado de trabalho, se

empregador, assalariado com carteira de trabalho, assalariado sem carteira de trabalho, autônomo com previdência, autônomo sem previdência, aposentado rural, não trabalha e outra situação.

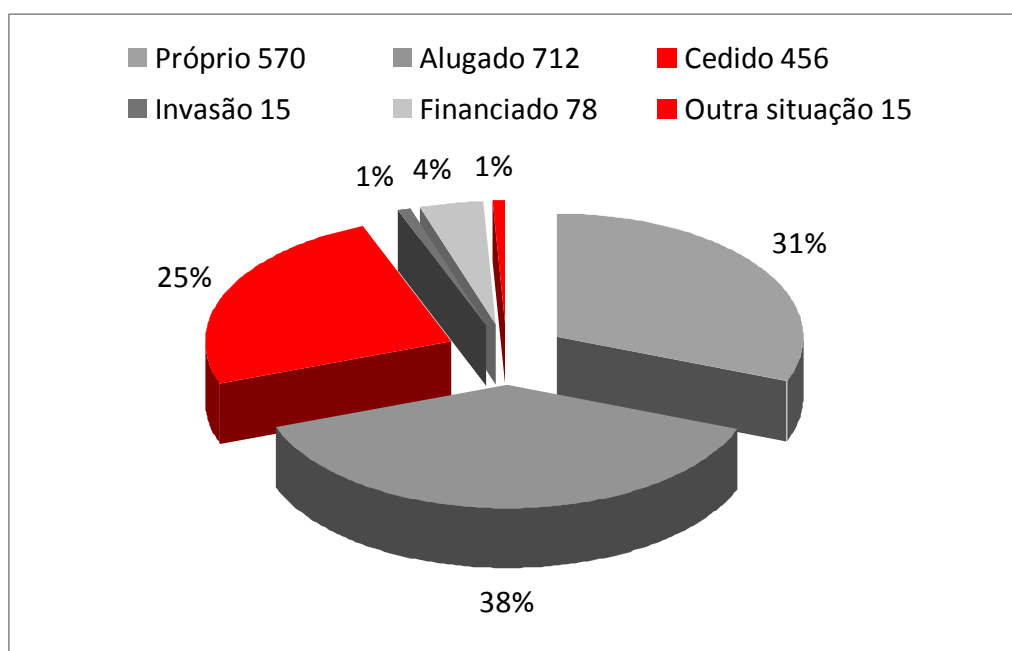
- b) No segundo formulário, o levantamento se propõe a colher dados classificando os indivíduos, se são do sexo masculino ou feminino; o estado civil das pessoas que compõem a unidade familiar e o tipo de documento apresentado pelos membros das famílias para o cadastramento. Pesquisa a raça/cor, se são branca, negra, parda, amarela ou indígena. Numa outra dimensão, identifica a qualificação escolar das pessoas que compõem a família.

Desse conjunto de informações, são gerados os micros dados cadastrados no nível local junto ao portal do MDS, armazenados na base de dados do CadUnico e, a partir deles são construídas as dimensões do IDF do município, com seus indicadores e índices. No contexto local, os técnicos da Secretaria de Assistência Social Trabalho e Habitação de Sinop, são responsáveis pela coleta, processamento e atualização do cadastro a cada período de dois anos. De posse dos dados processados, aqueles são utilizados para acompanhamento e o monitoramento especialmente quanto ao cumprimento das condicionalidades, definição de políticas e programas locais, servindo como instrumento orientador da gestão local, para a implementação de novas políticas, tendo como embasamento as vulnerabilidades apontadas pelo CadUnico.

Compreende-se a competência do PBF, contribuindo para o desenvolvimento humano, com redistribuição de renda, mas, também poderia efetivar-se mediante a junção a outros programas, serviços e ações socioassistenciais que promoveriam impacto direto no desenvolvimento humano, possibilitando às pessoas oportunidades para adquirirem novas capacidades para a re-inserção social.

A seguir, seleciona-se parte desses dados e proceder-se-á uma análise, demonstrando em primeiro momento, o perfil dos domicílios, sua condição, os modos de acesso a serviços e equipamentos, enquadrados na pesquisa qualitativa como “unidade de análise” conforme menciona Yin (2005, p.43). Observa-se os micros dados do CadUnico, e percebe-se 2.352 famílias distribuídas em 1.846 domicílios. Predominam nessa distribuição, àqueles localizados na zona urbana 93% (1.713) e 7% (133) estão localizados na zona rural do município.

Gráfico 02 – Situação do Domicílio quanto à destinação da ocupação.

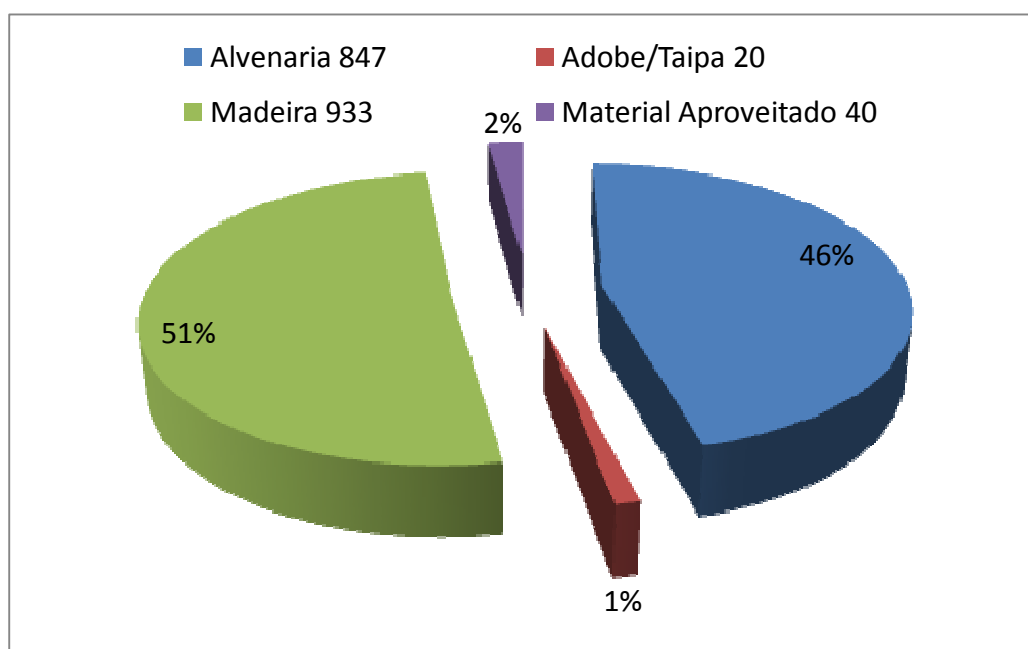


Fonte CadUnico setembro de 2010.

Em relação à situação de ocupação (Gráfico 02), observa-se que declararam ser próprio o domicílio ocupado, 31% (570). Os demais são enquadrados como alugados 38% (712); cedidos 25% (456); invasão 1%; financiados 4% (78) e outras situações 1%. Observa-se a relação entre domicílios próprios e alugados, está para 31% e 38% do total, portanto, significa que a ausência da propriedade ainda é um fator preponderante na definição da qualidade de vida das famílias, influenciando diretamente no indicador definidor da dimensão: condições habitacionais, do IDF do município de Sinop. Ainda em relação às características dos domicílios, o CadUnico estabelece uma tipologia entre casa, apartamento e cômodo. Já em relação à localização do domicílio, observamos que 93% (1.722) são casas; apartamento menos de 1% (08); cômodos representam 6% (102) e enquadrados em outra situação 13 (mais ou menos 1%).

Observa-se adicionalmente (gráfico 03) a característica que sobressai é o domicílio em casa de madeira 51% (933), seguido de casa de alvenaria 46% (847); em material aproveitado 2% (40); adobe/taipa, 1% (20).

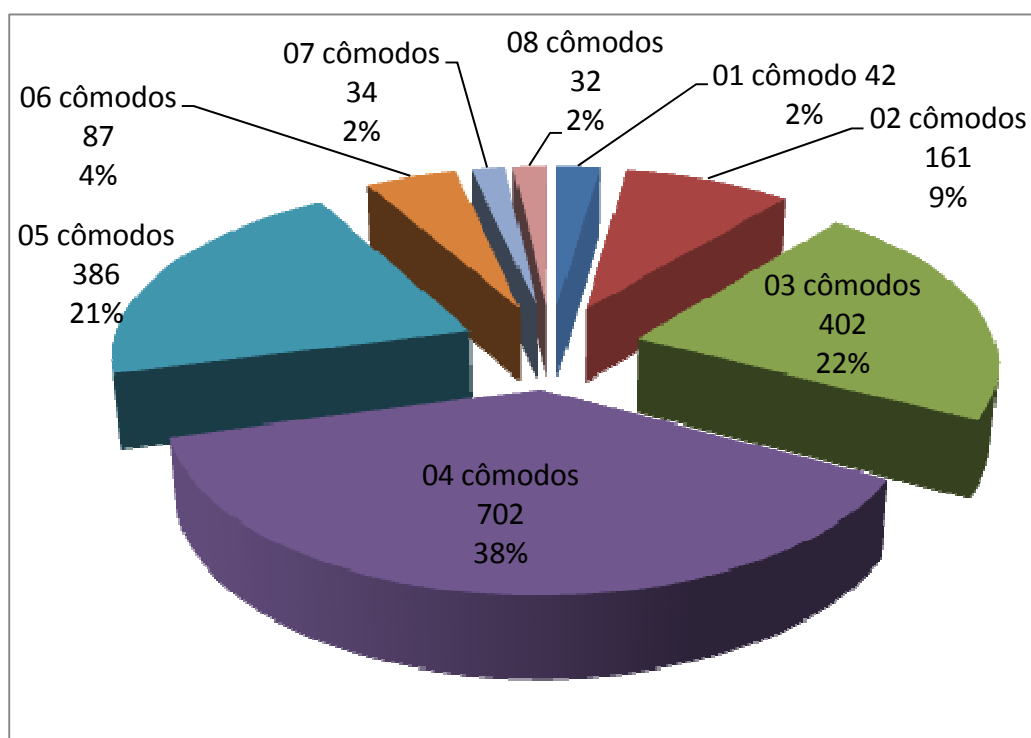
Gráfico 03 – Tipo de construção dos domicílios utilizados pelas famílias.



Fonte CadUnico setembro de 2010.

Já no Gráfico 04 são apresentadas as condições dos domicílios, quanto a sua composição. Observa-se que há uma concentração de domicílios com 04 cômodos 38% (702), com 03 cômodos 22% (402) e com 05 cômodos 21% (386). Um número que chama atenção são os domicílios com 02 cômodos 9% (161), seguido daqueles com 06 cômodos 4% (87), 07 e 08 cômodos respectivamente com (34) e (32) domicílios e por final (42) domicílios são compostos apenas por 01 cômodo.

Gráfico 04 – Número de cômodos por domicílios utilizados pelas famílias.

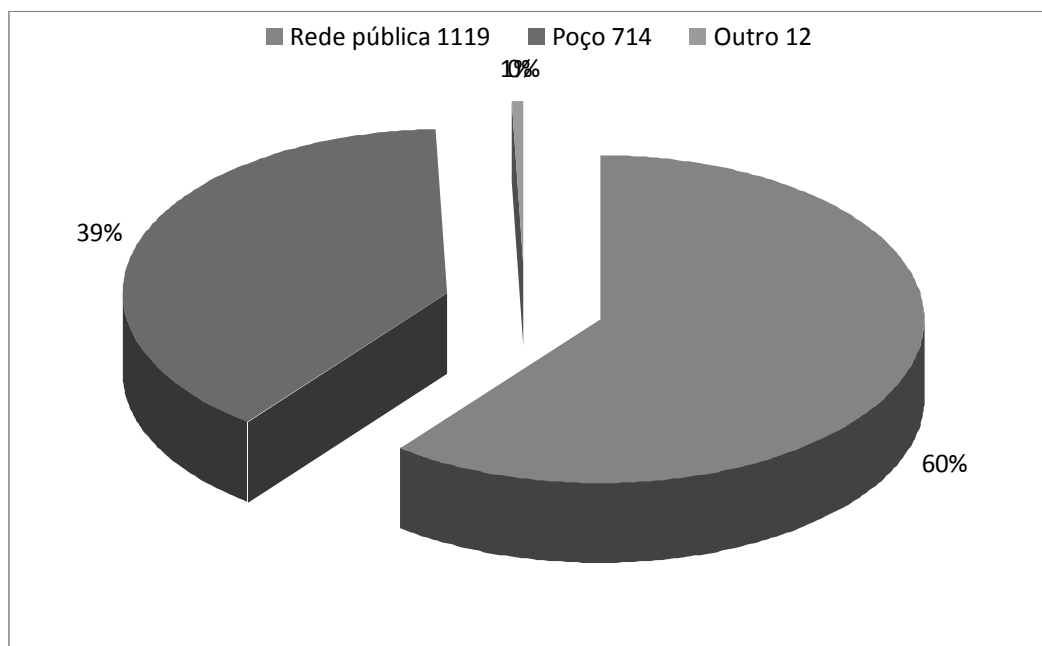


Fonte CadUnico setembro de 2010.

Quando aos serviços públicos ofertados aos domicílios, observa-se à proporção daqueles que utilizam desses serviços é maior em relação aos que não utilizam, muito provavelmente pelo próprio processo de urbanização que sofrem as cidades, com a oferta de serviços públicos definidores das condições da qualidade de vida e por sua vez compõem os indicadores do IDF do município.

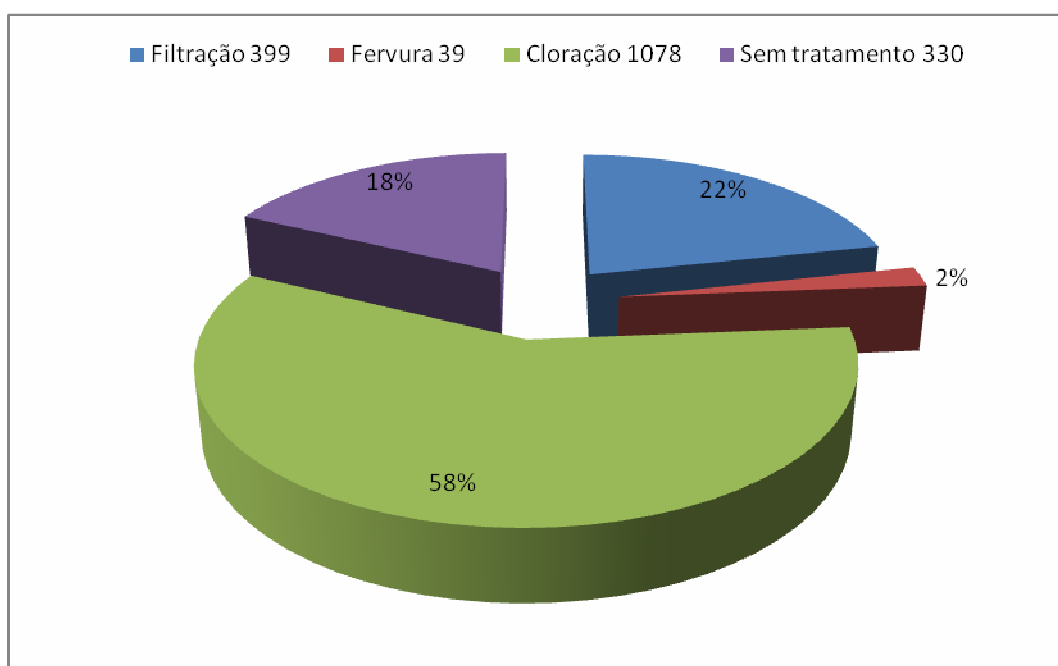
Assim a partir do (gráfico 05), apontam-se os serviços públicos que garantem os domicílios: abastecimento e tratamento da água, tipo de iluminação, tipo de escoamento sanitário e destino do lixo do domicílio. Observa-se que 60% (1.119) da água consumida nos domicílios são provisionadas pela rede pública de abastecimento. Outra forma de provisão de água em Sinop são as águas oriundas dos poços particulares, 39% (714) dos domicílios a utilizam. Seguindo a análise dos dados, percebe-se que o setor responsável pelo saneamento constitui um dos componentes dos impactos sociais, a partir das limitadas estruturas deste serviço público. Os serviços organizados de abastecimento de água também estão associados ao destino do esgoto doméstico, especialmente na medida em que a utilização de poços rasos não é aconselhável, especialmente quando se localizam nos centros urbanos, impactando nos indicadores de qualidade de vida.

Gráfico 05 – Tipo de abastecimento de água.



Fonte CadUnico setembro de 2010.

Gráfico 06 – Tipo de tratamento de água.



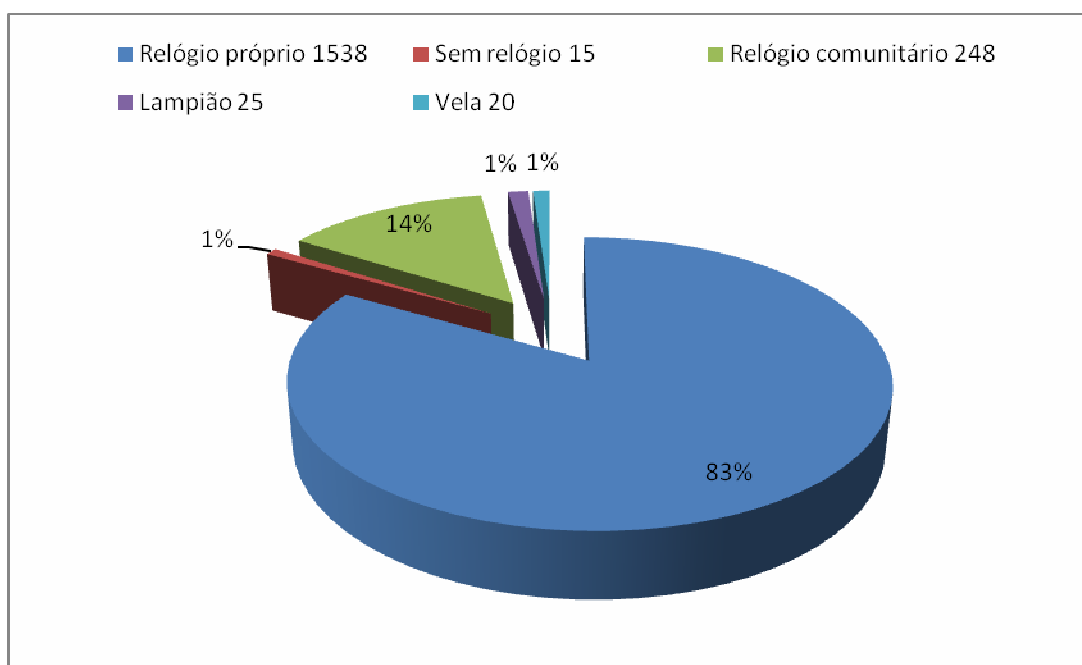
Fonte CadUnico setembro de 2010.

Outro serviço público refere-se ao tratamento da água consumida. O (gráfico 06), demonstra que 58% (1.078) domicílios utilizam da cloração como forma de tratamento. Esse serviço é ofertado em grande parte pela rede pública de abastecimento, dado que aproxima aos 60% (1.119) domicílios que utilizam o serviço. Considerando outras formas de tratamento

da água, apreende-se que 22% (399) utilizam a filtração. Um dado que chama atenção, está na proporção de domicílios que utilizam a água sem tratamento 18% (330). Percebe-se que esses domicílios não têm acesso ao serviço público, no que diz respeito ao tratamento e abastecimento de água, significando que algumas parcelas das famílias não são atendidas pelo serviço, dada a infra-estrutura da rede de abastecimento pública ainda em processo de expansão.

Por outro lado, o (gráfico 07), fornece elementos de outro serviço público: tipo de iluminação, com 83% (1.538) domicílios com relógio próprio. Nota-se que outros fatores interferem para o número de domicílios providos com esse serviço, quando comparado com o tipo de tratamento de água. Ressalva-se que outros programas e políticas de acesso foram implantados como forma de prover o acesso: ampliação da rede física de energia nos núcleos urbanos, programa luz no campo e programa tarifa social podem ser considerados como ações que promovem o acesso ao serviço. Outro dado sobre o tipo de iluminação trata-se do relógio comunitário, 14% (248) utilizam essa forma de iluminação. Ressalta-se que esse fenômeno se explica pela razão entre domicílios (1.846) e famílias (2.352), ou seja, poder-se-ia inferir que em parte dos domicílios, mais de uma família utiliza o mesmo relógio. Utilizam lampião 1% (25); vela 1% (20); e sem relógio 1% (15).

Gráfico 07 – Tipo de iluminação.

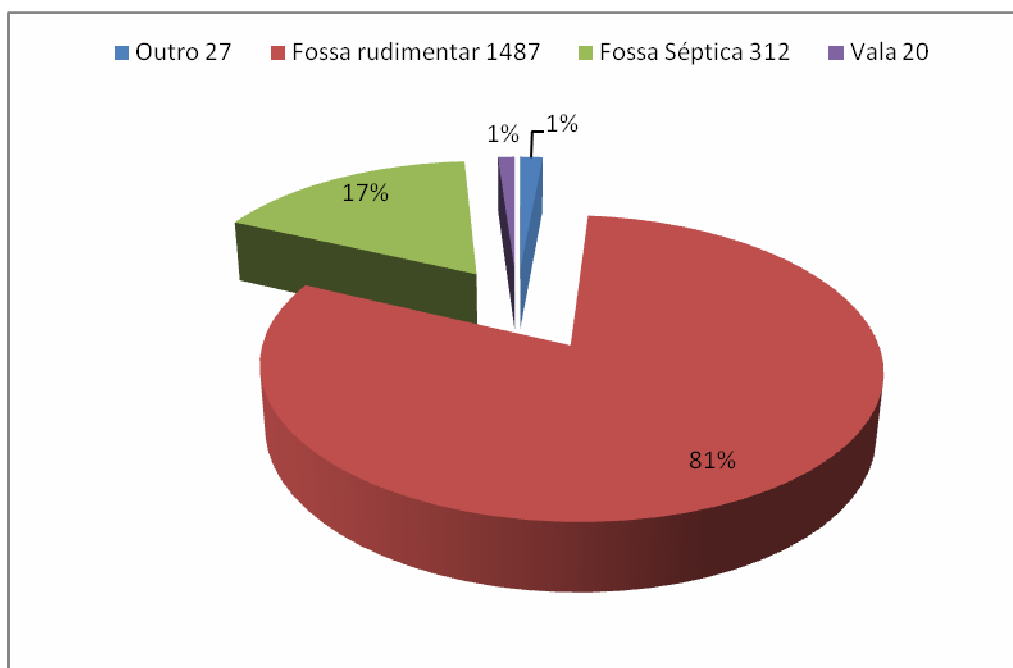


Fonte CadUnico setembro de 2010.

Outra característica do perfil dos domicílios no município de Sinop trata do escoamento sanitário (gráfico 08). Enfatiza-se como característica e não como serviço, pois,

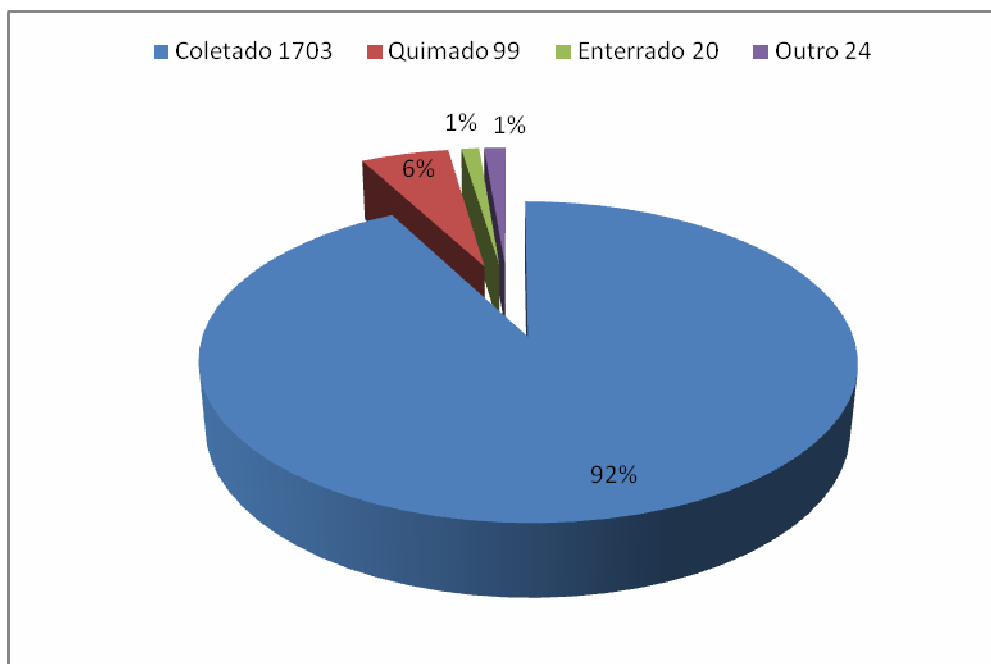
não há, no município nenhuma rede pública de escoamento sanitário. Todos os resíduos sanitários, dos estabelecimentos públicos e privados (hospitais, pronto atendimento ou clínicas privadas, empresas e domicílios), não são coletados e tratados por uma rede pública de escoamento. Um grave problema que afeta as condições de vida. Esse dado representa 81% (1.487) que utilizam a fossa rudimentar. Outra parcela de domicílios utiliza a fossa séptica, todavia em número menor, cerca de 17% (312).

Gráfico 08 – Tipo de escoamento sanitário.



Fonte CadUnico setembro de 2010.

Gráfico 09 – Destino do lixo do domicílio



Fonte CadUnico setembro de 2010. Fonte CadUnico setembro de 2010.

Quanto ao destino do lixo (gráfico 09), 92%, (1703) domicílios recebem o serviço de coleta. Por outro lado, 6%, (99) declaram que queimam e 1%, (20) enterram e enquadrados em outras situações 1%, (24). Muito embora o lixo possa ser coletado, observa-se a não existência de nenhum programa articulado ao PBF, que estimule a geração de renda e promovam oportunidades e capacidades. Corroborando com as características apresentadas:

[...] houve uma grande expansão dos serviços de saneamento, com ênfase, sobretudo, no abastecimento de água. Os serviços de coleta e tratamento de lixo e de esgotos industriais e sanitários estiveram sempre um degrau abaixo da ordem de prioridades em saneamento, vindo a converter-se em problema ambiental e a ameaçar a qualidade dos recursos hídricos disponíveis (CARDOSO, JACCOUD, 2005, p 244).

Assim os serviços cobertos a partir das informações do CadUnico, possibilitam ao gestor municipal uma visão apurada, diagnóstica das condições de vida da população, que podem ser enquadradas na condição de focalização para implementação de novas políticas, programas e ações. Dentre as informações do Quadro 5, destaca-se que 4.683 famílias se enquadram ao perfil do programa, sendo consideradas pobres. No entanto, desse montante apenas 4.205 cadastros são considerados válidos. Observa-se que após a digitalização dos dados advindos dos formulários aplicados, há uma considerável parcela de cadastros descartados como não válidos. A invalidade do cadastro se dá principalmente pela ausência de informação, visto que a coleta se dá por autodeclaração dos entrevistados, considerada uma inconsistência daquela base de dados, na qual utilizada da metodologia da auto-declaração.

Quadro 08 – Matriz do CadUnico em Sinop

CadUnico	Ano 2010	Ano 2009	Ano 2008	Ano 2007
Famílias cadastradas	4.683	4.249	3.242	3.593
Total de cadastros válidos	4.205	3.861	0	2.409
Total de cadastros atualizados	3.562	3.217	0	1.903
Cadastrados com renda per capita de até 1/2 salário	3.946	3.591	2.960	3.564
Cadastrados com renda per capita de até R\$140,00	2.949	2.719	2.539	3.288
Cadastros válidos com renda per capita de até 1/2 salário mínimo	3.513	3.167	2.457	2.421
Cadastros atualizados com renda per capita mensal de até 1/2 salário mínimo	2.478	2.291	1.669	1.903

FONTE: MDS – SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação). Ferramenta de visualização dos Dados.

Da descrição dos dados acima, pode-se compreender o significado do PBF para o desenvolvimento humano, e sua capacidade em impactar os beneficiários está relacionada à nova configuração de proteção social não contributiva ao modelo assistencial social brasileiro. Nesse caminho, remete-se esta discussão para compreender a articulação existente no interior do PBF, para atendimento a partir do número de pessoas residentes no domicílio pesquisado. Alguns dados são relevantes para essa compreensão, analisados na perspectiva da transferência direta de renda. Das 2.352 famílias beneficiárias do PBF em Sinop, são atendidas concomitantemente da seguinte forma:

1. Acompanhamento a Saúde da família (Semestral)

- ✓ 1.988 famílias se enquadram no perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos de idade);
- ✓ 901 famílias são acompanhadas pelos serviços do PSF;

2. Ações Socioeducativas e de convivência para crianças e adolescentes em situação de trabalho: 550 crianças e adolescentes são atendidos.
3. Serviço de Proteção Social aos adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa: 80 adolescentes são atendidos.

Mediante seleção demonstrada pelo Quadro 5, o primeiro critério de elegibilidade da família, relaciona-se a renda per capita e nas condições de vida do grupo familiar, destacadas diante das categorias apontadas pelo IDF de cada família, de modo que as condições de: vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e as condições habitacionais.

Dos objetivos proclamados até as ações efetivadas, percebe-se pouca mobilidade dos beneficiários, em relação à saída do programa, por meio do estímulo às novas oportunidades e capacidades. Há um número constante e crescente de famílias beneficiárias do PBF, que por sua vez, não significa igualmente um aumento no número de pobres, mas, a constante permanência daquelas já cadastradas e beneficiárias do programa. O impacto desejado limita-se a adesão ao programa, provocando alívio imediato nas condições de vida (extrema pobreza) e, por meio de outras ações articuladas, ou seja, capacitando-a para sobreviver por meio de oportunidades e capacidades.

Cabe indagar quais os desdobramentos dessas ações, em função do movimento da sociedade civil frente próprio esvaziamento dos espaços de lutas conquistados no interior dos movimentos sociais. A identidade do sujeito convencionada a direitos universais é transposta a uma identidade fracionada (GOHN, 2005). Aponta a autora três critérios básicos para efetivação de um bem ou serviço:

1º- o econômico, ao selecionar-se apenas os vulneráveis, os miseráveis, os que estavam em situação de risco-e não todos os pobres; 2º - o fracionamento: os vulneráveis passaram a ser divididos para atendimento nos programas elaborados, segundo critérios de raça, etnia, gênero, idade etc. 3º- o desempenho de uma atividade, o chamado "protagonismo social" (GOHN, 2005, p. 15).

Retroage-se esta discussão, no sentido de compreender os aspectos sócio-históricos e seus desdobramentos, caracterizando o município de Sinop no contexto nacional e local perante os recentes indicadores de queda da desigualdade e as políticas sociais compensatórias. Para tanto, utiliza-se o IDF/Brasil e o IDF/Sinop, dimensionando o impacto na qualidade de vida no contexto do desenvolvimento humano e daquela população, foco de tais iniciativas públicas.

5.3 Impactos do PBF na definição das dimensões do IDF em Sinop

No cenário nacional foram selecionadas 17.423.585 famílias para composição do IDF/Brasil⁶³, dados referente à 05/01/2009, de acordo com as informações do MDS. Nesse cenário as principais carências pesquisadas, apontam para a dimensão de acesso ao conhecimento com indicador (0,36) e a dimensão acesso ao trabalho com indicador de (0,21).

Quadro 09 - Dimensões do IDF/Brasil

Famílias analisadas	IDF	Vulnerabilidade	Acesso ao conhecimento	Acesso ao trabalho	Disponibilidade de recursos	Desenvolvimento infantil	Condições Habitacionais
17.423.585	0,550	0,680	0,360	0,210	0,420	0,930	0,730

Fonte: MDS. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/noticias/indice-de-desenvolvimento-da-familia-idf-aponta-o-nivel-de-vida-da-populacao-mais-pobre-e-permite-priorizar-politicas-sociais>> Acesso em 06 jun. 2011.

Tomando as dimensões, acesso ao conhecimento e acesso ao trabalho para o Estado de Mato Grosso, os indicadores são semelhantes ao IDF/Brasil, respectivamente na seguinte dimensão (0,39) e (0,24), ou seja, o acesso ao conhecimento poderá indicar o não acesso ao trabalho, pelas próprias condições materiais que antecedem a construção do indicador. Em termos comparativos as dimensões: acesso ao conhecimento e acesso ao trabalho, tem estreita ligação com os resultados da dimensão disponibilidade de recursos, ou pela ausência deste, implica, outras ausência e imobilidade política, cultural.

Quadro 10 - Dimensões do IDF/Mato Grosso

Famílias analisadas	IDF	Vulnerabilidade	Acesso ao conhecimento	Acesso ao trabalho	Disponibilidade de recursos	Desenvolvimento infantil	Condições Habitacionais
252.794	0,570	0,660	0,390	0,240	0,470	0,940	0,720

Fonte: MDS. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/noticias/indice-de-desenvolvimento-da-familia-idf-aponta-o-nivel-de-vida-da-populacao-mais-pobre-e-permite-priorizar-politicas-sociais>> Acesso em 06 jun. 2011.

A distribuição que aproxima a equidade dos resultados do IDF/Brasil, ocorrem nas dimensões desenvolvimento infantil e condições habitacionais, com indicadores

⁶³ O indicador, que varia de zero a um, traça um mapa em seis dimensões sobre as vulnerabilidades das famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar de até três salários. As dimensões abordadas são: composição familiar, acesso ao conhecimento, ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. Com a média de todos os indicadores chega-se ao IDF por família e por município. Assim, se admitimos que cada indicador pode variar livremente entre 0 e 1, isto é, admitindo que $li = 0$ e $Li = 1$ (BARROS, CARVALHO & FRANCO, 2003, p. 13-14).

respectivamente de (0,930) e (0,730). Da mesma forma, esse fenômeno ocorre também no Estado de Mato Grosso com indicadores de (0,940) e (0,720) respectivamente.

Quadro 11 - Dimensões do IDF/Sinop

Total de famílias analisadas	IDF: Índice de Desenvolvimento Familiar	Dimensão Vulnerabilidade	Dimensão Acesso ao conhecimento	Dimensão Acesso ao trabalho	Dimensão Disponibilidade de recursos	Dimensão Desenvolvimento infantil	Dimensão Condições Habitacionais
252.794	0,570	0,660	0,390	0,240	0,470	0,940	0,720

Fonte: MDS. Disponível em <http://www.mds.gov.br/noticias/indice-de-desenvolvimento-da-familia-idf-aponta-o-nivel-de-vida-da-populacao-mais-pobre-e-permite-priorizar-politicas-sociais> Acesso em 06/062011.

Por outro lado, tomando as considerações das análises processados no comunicado nº 58 (IPEA, 2010) os argumentos ali postos lembram que, “a diminuição generalizada nas taxas de pobreza absoluta e extrema entre 1995 e 2008 não ocorreu de forma uniforme entre as grandes regiões geográficas e estados do País”. Ao se considerar as regiões foram obtidas as seguintes referências:

Quadro 12 – Taxa de pobreza por região no território brasileiro

Região Sul	Região Sudeste	Região Nordeste	Região Centro-Oeste	Região Norte
Taxa de pobreza absoluta caiu 47,1%	Taxa de pobreza absoluta caiu 34,8%	Taxa de pobreza absoluta caiu 28,8%	Taxa de pobreza absoluta caiu 12,7%	Pobreza absoluta caiu 14,9%
Taxa de pobreza extrema caiu 59,6%	Taxa de pobreza extrema caiu 41,0%	Taxa de pobreza extrema caiu 40,4%	Taxa de pobreza extrema caiu 33,7%	Pobreza extrema caiu 22,8%

Fonte: IPEA, 2010.

Nesse sentido, acrescenta o texto que:

Entre 1995 e 2008, a região Centro-Oeste registrou o maior ritmo médio anual de expansão do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (5,3%) do País, embora tenha sido simultaneamente a região do Brasil com o pior desempenho em termos de redução média anual da taxa de pobreza absoluta (-0,9%) e a segunda na diminuição média anual da taxa de pobreza extrema (-2,3%). Neste critério somente perdeu para a região Norte (-1,1%). Aplicando os mesmos critérios analíticos para o município de Sinop, as dimensões acesso ao conhecimento e acesso ao trabalho, (sem a decomposição) do indicador, apresentam resultados semelhantes (IPEA, 2010, p. 09).

Desta forma, cabe reafirmar o sentido do crescimento econômico mesurado pelo PIB, metodologia que reafirma a desigualdade na concentração de renda, incapacita os cidadãos de protagonizarem sua condição de vida, mediante tamanha concentração de riqueza. Os melhores resultados do PIB são diferentes dos resultados da renda per capita das famílias em situação de vulnerabilidade. Aqueles reforçam as desigualdades, na medida em que as políticas sociais são programadas com a intenção de não promover redistribuição de renda.

Nesse caminhar tomamos outro dado para auxiliar as comparações do desenvolvimento humano em Sinop: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) base indicadora do Programa das Nações Unidas (PNUD 2008), referenciado em no qual o índice de 0,81 é apresentado como significativo acima do planejado pelas agências internacionais. Retomando as ponderações sobre os impactos do PBF na definição das dimensões do IDF no município de Sinop, algumas considerações são igualmente necessárias para análise desse indicador e seus componentes para evitar conclusões aligeiradas. À primeira vista, parecem satisfatórios os resultados apresentados, tanto pelo indicador quanto pelos índices, decorrentes das pesquisas.

O impacto do PBF sobre o IDF no município de Sinop leva a efeito os valores repassados os beneficiários. Espera-se que a política de transferência de renda, além de produzir os efeitos inerentes à redução da pobreza, possa também inserir aqueles sujeitos, em uma nova relação de cidadania. Algumas polêmicas recaem sobre as transferências focalizadas e como essas poderiam definir ou melhorar os indicadores de desenvolvimento familiar. Um dos aspectos dessa crítica reside na tese da transferência de renda como base de acesso a cidadania: o consumidor tutelado (IVO, 2004). A outra é de que os ditos benefícios monetários auferidos alimentam e expandem a circulação de mercadorias elétrico-eletrônicas.

A monetarização como medida dos direitos de assistência social tem implicações políticas importantes. O impacto provocado pelo alívio imediato das vulnerabilidades tem ligação com a concepção da política social focalizada enquanto conformação no mercado de trabalho, mecanismo de inclusão na sociedade do trabalho. Por certo não se podem desvincular as políticas sociais da relação com o mercado de trabalho, visto como importante “mecanismo de inclusão social, de sociabilidade e da política, uma vez que a condição de acesso ao trabalho livre define a condição de cidadania (IVO, 2004, p. 64). Isto também constrói o significado de se tratar da porta de entrada e de saída dos programas sociais de transferência de renda.

Numa outra visão Carranza (1996) enfatiza que pobreza não é um fenômeno conjuntural, mas estrutural; funda-se como social e histórica e não um fenômeno natural; o grau de perversidade das desigualdades está referenciado em contextos tanto local, como regional ou nacional. O autor ressalta que a pobreza resulta de um sistema econômico e social tanto quanto de deficiências do modelo de desenvolvimento, entendido a partir da práxis produtiva. Isto se corrobora na frente de expansão operada em Sinop, hoje com elevada produtividade e larga comercialização para outras regiões do país e de exportação. Para o

autor, nestas condições a pobreza tem leis específicas que as tornam diferentes daqueles que regulam as relações no desemprego formal, e ainda que possam ter medidas de criação de novos empregos. O problema não se resolverá por auto-regulação do mercado, pois a pobreza se constitui um sistema paralelo ao sistema econômico formalizado. No caso de Sinop a modernização pelo agronegócio e da produção urbana e na área de serviços não possui a capacidade de incorporar a mão de obra disponível. Nessa lógica, compreende o autor que a pobreza é consequência do aniquilamento da capacidade de integrar a população no sistema produtivo ou mercado de trabalho e pelos dados populacionais a cidade de Sinop confirma-se um pólo de atração migratória.

Em outra vertente de discussão Wanderley (2004, p. 186) pondera que por um lado entendermos a “pobreza como um processo de empobrecimento histórico e social, dados por determinantes econômicos, políticos e culturais”. Por outro, os pobres “como aqueles destituídos de poder, trabalho e informação”. Essas duas vertentes se aplicam a Sinop, caracterizada por indicadores de concentração de riqueza, exploração demasiada dos recursos naturais, sem respeito à paisagem natural, aos indivíduos que dela dependem e a concentração de poder, via exploração pelo trabalho promovido pelos donos da indústria de base florestal e de um agronegócio sem limites.

O autor aponta uma visão pessimista em relação aos mecanismos de monitoramento dos indicadores de desenvolvimento, a distribuição de renda, a inserção de público focalizado nos programas e planos elaborados sob distintas conformações político-ideológicas. Enfatiza que podem apenas atenuar a situação dos que nela estão inseridos, reduzindo os efeitos perversos e iníquos de uma conformação econômica social capitalista, mas, não superá-la. A inserção nos programas sociais, das 2.352 famílias em estado de vulnerabilidade em Sinop, poderá aliviar essa tensão, mas não será suficiente para mitigá-la por completo, diante das condições materiais concretas construídas a partir das relações econômicas e políticas. Observamos adicionalmente que o interesse dos grupos econômicos – nacionais e internacionais – que ocuparam esse território tem a nítida intenção de explorar o espaço urbano e rural, auferindo ganhos consideráveis desse processo, sem, contudo pensar na redistribuição dos dividendos.

Em tese, a transferência de renda significa proteção aos pobres dos pobres, de modo a avançarem na reconstrução do tecido fraturado. A política visa à melhoria das condições de vida dos sujeitos, capacitando-os para acesso as dimensões apontadas pelo IDF. Todavia, acrescenta-se outra compreensão ao debate, ou na consolidação de alternativas, não cobertas

pelas dimensões do IDF, que num primeiro momento, seria impactada pela mudança na relação de consumo, mas, no entanto não consistiriam potencialmente capazes de provocar mudança profunda nas questões estruturais⁶⁴, propiciando a entrada e permanência dos beneficiários do PBF no mercado de trabalho.

A base dessa discussão estaria no fato da monetarização da assistência, conjugada com um perverso diagnóstico da crise social, entendida como crise de consumo, ou em outra dimensão, a concessão do direito ao sujeito facilitando a inclusão social, equivaleria capacitá-lo para o consumo, por meio de políticas focalizadas de transferência de renda. Indo além dessa discussão, a análise do valor moral das taxas da pobreza demonstrada pelos indicadores de desenvolvimento humano, moveria os sujeitos, tanto públicos quanto privados a institucionalização redistributiva de Bem-Estar Social com fins da produção de bens e serviços distribuídos para além das relações com o mercado.

Nesse sentido, há quem argumente que na base da “monetarização da assistência, apresenta um diagnóstico da crise social como crise de consumo, resultante de políticas em favor da rentabilidade do capital” (Ivo, 2004, p.64). Desta forma, o impacto esperado do PBF na definição do IDF e suas dimensões aparentemente estariam na disposição dos sujeitos beneficiários adquirirem alguma capacidade por meio das oportunidades em meio aos mecanismos da transferência de renda, conjugada com os serviços e programas complementares ao PBF.

Observamos que as dimensões que apresentam resultados significativos tanto no IDF/Brasil, do Estado de Mato Grosso e o IDF de Sinop, diz respeito ao desenvolvimento infantil e às condições habitacionais. Todavia quando analisamos o IDF da população pesquisada, é importante observar o quanto esse indicador pode revelar sobre o desenvolvimento social. Em Sinop, o IDF apurado em 2010, é igual à casa de 0,61 (em uma escala de 0,00 a 1,00, quanto mais próximo de 1,00 melhores são as condições de desenvolvimento), revela as condições pouco acima da média, impactando de alguma forma a vida cotidiana. Por outro lado o impacto esperado está na possibilidade das 2.352 famílias beneficiárias do PBF no município de Sinop, adquirirem alguma capacidade, parte de uma intrínseca rede de proteção social, como forma de enfrentamento da concepção hegemônica

⁶⁴ A esse respeito, Evelina Dagnino (2002) apresenta uma série de alternativas e experiências que poderiam potencializar a sociedade civil e os espaços locais, como arenas possível a serem construídas: o orçamento participativo; a organização dos conselhos de gestores de políticas públicas; articulação com organizações não governamentais os fóruns temáticos, espaços públicos que quando articulados permite a participação dos sujeitos e sua emancipação.

de perceber a política social. Ressaltamos a necessidade da articulação das políticas com os programas e ações a serem implementadas, como menciona Sposati (2009).

Confrontar essa maneira de ver significa adotar a concepção de que a assistência social é uma política que atende determinadas necessidades de proteção social e é, portanto, o campo em que se efetivam as seguranças sociais como direitos. Trata-se de uma forte guinada de concepção, pois, como segurança social, está sendo tratada como bem público e social do estatuto de uma sociedade para alcançar todos os seus membros. Portanto, trata-se de um pacto que inclui a universalidade da proteção social na seguridade social (SPOSATI, 2009, p. 14-15).

O princípio estabelecido da segurança social pressupõe a co-participação do sujeito no acompanhamento do desenvolvimento de suas próprias competências. Nesse sentido o acesso a serviços na rede de proteção condiciona, para o cumprimento de compromissos que possibilitem a segurança social, é uma das condições oportunizadas para que os membros da família possam ser capacitados.

5.4 As transferências de renda focalizadas com condicionalidades

O alívio da pobreza extrema, por meio das ações promovidos pelo PBF, ao que tudo indica, seria possível a partir do acesso à outra fonte de renda, mediante o pagamento do benefício, sacado por meio de um cartão magnético na rede bancária ou nos correspondentes bancários. Pochmann (2010) destaca que:

Entre 1995 e 2008, 12,8 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza absoluta (rendimento médio domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo mensal), permitindo que a taxa nacional dessa categoria de pobreza caísse 33,6%, passando de 43,4% para 28,8%. No caso da taxa de pobreza extrema (rendimento médio domiciliar *per capita* de até um quarto de salário mínimo mensal), observa-se um contingente de 13,1 milhões de brasileiros a superar essa condição, o que possibilitou reduzir em 49,8% a taxa nacional dessa categoria de pobreza, de 20,9%, em 1995, para 10,5%, em 2008 (POCHMANN, 2010, p. 03).

Um aspecto estratégico na transferência de renda está na não intermediação por terceiros, nem mesmo com a participação dos agentes municipais para auxílio do beneficiário no ato do recebimento da bolsa. Esse fenômeno, de um ponto de vista ético/estético valoriza as individualidades dos cidadãos, por meio de uma atitude de alteridade, superando a relação de inferioridade com o espaço de que lhe foi negado, pelo não acesso a rede bancária, visto até então, como algo distante da realidade de extrema pobreza. Ressalta Cunha (2009) uma forte guinada no clientelismo que envolvia a prestação da assistência social no Brasil.

Embora seja atualmente uma característica percebida com naturalidade, o fato de não haver intermediário é uma mudança radical em relação à história de clientelismo no país, quando os benefícios sociais sempre estiveram vinculados a políticos, governantes ou entidades assistenciais específicas. A utilização de uma ampla rede bancária para pagamento de benefícios também é uma inovação da experiência brasileira e só foi viabilizada, para uso do Bolsa Família, pela existência prévia de uma logística de pagamento bastante capilarizada e, ainda, pelo amplo acesso da população (CUNHA, 2009, p. 340).

Nesse contexto de providência necessária por parte do Estado brasileiro, algumas responsabilidades são atribuídas aos indivíduos ou aos responsáveis legais pelo domicílio que são denominadas de condicionalidades, exigência para permanência e vínculo ao programa. Mas de qual condicionalidade se está falando? Seria um processo de regulação ou controle social por parte do Estado, para efetivar a universalização de algumas políticas públicas?

No Estado liberal, um processo de condicionalidade foi imposto antes mesmo da implantação de qualquer política social, quer fosse ela universal ou focalizada. Nesse sentido, será importante definir qual entendimento de focalização, pois, na análise proposta sobre os impactos do PBF, a questão central desse debate está na sua focalização para efetivação das transferências de renda na perspectiva de que essa ação seja uma alavanca provocadora de desenvolvimento humano.

As políticas neoliberais classificaram o déficit público na economia brasileira, como a causa principal da instabilidade econômica e como desafio político para avaliar a governabilidade. Nessa perspectiva, os governos com tendência a seguir as orientações das agências multilaterais, classificaram o investimento público para implantação de políticas sociais como necessidade do ajustamento econômico pela busca do equilíbrio fiscal e monetário, mediante a contenção daqueles investimentos, classificados como “gastos públicos”. Ao considerarem o Estado como o ente que gasta mal os recursos que arrecada, fazem-no na perspectiva de que os investimentos nas áreas de saúde e educação devessem ser regulados por medidas de contenção e a participação dos beneficiários, por meio de contrapartida, as denominadas condicionalidades.

Sob essa orientação, buscando saída para o equilíbrio macroeconômico, as políticas sociais são enquadradas no procedimento de políticas focalizadas, compensatórias, em alguns casos com cumprimento de condicionalidades, de modo que possam equalizar os efeitos do ajuste macroeconômico, seguidos dos cortes nas rubricas orçamentárias destinadas aos investimentos nas políticas sociais, minimizando as consequências estruturais da ausência de investimento público e presença do Estado como formulador e implementador dessas políticas.

As populações atingidas são cadastradas por meio de instrumentos tecnológicos, que possam criar, na esfera pública, políticas focalizadas, com fins específicos para atendimento a grupos vulneráveis por meio de benefícios específicos. Assim, as ações mediadas pelo Estado operam na perspectiva de produto, oferta e demanda ou focaliza no intuito da eficácia. Por esta razão cria um catálogo de produtos sociais que são ofertados para atender demandas advindas das pressões sociais, objetivando manter o controle social. Esse modelo de conceber o Estado (neoliberal) e suas atribuições no campo das políticas sociais remodela os princípios dos direitos sociais concebidos como universais e interrompe a luta pela universalização.

O cidadão/ã, usuário do sistema de proteção social, é compreendido como oriundo de uma classificação que o qualifica para ser assistido por meio de uma política social que lhe concede os benefícios socioassistenciais e, não mais, como um direito universalizado, que seria imediatamente operacionalizado para quem dele necessitasse. Nesse caso, os atendimentos são realizados a partir de uma classificação prévia, sob consulta aos bancos de dados nos cadastros dos governos para programas sociais, e, mesmo que selecionado deve cumprir as condicionalidades. Explicitando tais ponderações, ressalta Silva (2010) que

No sentido neoliberal, a universalização contrapõe-se à focalização que direciona bens e serviços a determinados segmentos da sociedade, previamente definidos, com maior destaque para a população pobre e extremamente pobre, o que significa, sobretudo, a desestruturação de grandes políticas universais (SILVA, 2010, p. 64).

Aprofundando esse debate, para tratar das transferências de renda no Brasil, especificamente as do PBF, implica compreender que esse recente debate tem sido polarizado pelas defesas de dois conceitos de política social: a focalizada e a universal. Além disto, é possível fazer um destaque aos ínfimos valores atribuídos e a possibilidade de suprir as imediatas necessidades básicas e proporcionar condições para cumprir com as condicionalidades. Assim, numa outra compreensão, destacamos as considerações de Kerstenetzky (2006, p.565), que ressalta, nesse debate, a necessidade de aclarar os princípios de “justiça social” para além das políticas sociais focalizadas com cumprimento de condicionalidades. Ressalta a autora, que o conceito de justiça social, pode ser aglutinado em torno de duas relevantes instituições para promoção da distribuição dos resultados das riquezas, economicamente produzidas: o mercado e o Estado.

As concepções que se orientam por “justiça de mercado” atribuem ao mercado a função de distribuição das vantagens econômicas, mediante as capacidades individuais meritocráticas, incumbindo ao Estado apenas zelar pelo ordenamento jurídico com fins jurisdicionais para o seu “perfeito funcionamento” o que implicaria de forma preponderante o

direito à propriedade, ao trabalho desde que assalariado, aos modos das relações contratuais da produção material dos bens de capital. Essa compreensão por mérito, mediante a distribuição das riquezas economicamente produzidas se daria pela relação de emprego e mercado, compreendida como suficientes para não existência da pobreza e políticas compensatórias redistributivas. Nesse sentido ressalta Rego (2008):

A retórica distributivista existiu sempre como retórica eleitoral, mas nunca conseguiu efetivar-se politicamente em um conjunto articulado de políticas públicas com vistas a promover a cidadania democrática. Sua história na modernização econômica do país foi sempre a de veículo de uma incessante postergação de decisões políticas para efetivar políticas distributivistas. Políticas públicas voltadas para a feitura de consistentes investimentos estatais direcionados a encaminhar algumas soluções destinadas a reduzir ao máximo o impacto das imensas desigualdades sociais foram sistematicamente adiadas em nome de “impossibilidades técnicas” (REGO, 2008, p. 173).

Em outras palavras, os sujeitos seriam incentivados ao trabalho, no entanto, mesmo diante de posições de um núcleo duro da política neoliberal, essa posição não considera a dinâmica do mercado, que pode sofrer mutações evoluindo com a prosperidade econômica. Ressalta Kerstenetzky (2006, p. 565-566), “se o progresso material convive com (e talvez mesmo parasite) a incerteza, não há como assegurar que esforços serão recompensados e negligências punidas”. Este é o contexto propício para a focalização.

Nesse contexto, a focalização aparece, portanto, como um componente (menor) da racionalidade do sistema, de sua eficiência global. A verdadeira “política social” seria, na verdade, a política econômica (que promove as reformas de orientação mercadológica, que no longo prazo seriam capazes de incluir todos). Em particular, essa concepção de política social focalizada rejeita a consideração das *desigualdades socioeconômicas* como motivadora da intervenção pública: é característico da concepção fina de justiça entender como justa a *distribuição* de vantagens econômicas resultantes de transações livres de mercado e assinalar para a política social o lugar de mera provisão de um seguro contra as agruras imprevisíveis da vida (KERSTENETZKY, 2006, p. 568).

Nessas condições, uma noção de justiça distributiva, sobre as quais as vantagens econômicas de cada indivíduo poderão ascender por meio do seu próprio mérito, provocará o “progresso subjetivo do indivíduo”, embora não lhe assegure reconhecimento quanto ao seu mérito individual. Nessa matriz de justiça distributiva, o mercado não poderia produzir equidade, pelo contrário, reforçaria a desigualdade. “O mercado de trabalho e o perfil do sistema de proteção social são dois fatores explicativos do maior ou menor grau de vulnerabilidade social, estando, portanto, diretamente relacionados aos níveis de pobreza e desigualdade observados em uma sociedade” (LAVINAS e NICOLL, 2006, p. 67-68).

Nesse debate, o que interessa à pesquisa é ressaltar os desdobramentos do entendimento da focalização partindo da perspectiva de justiça, apontadas por Kerstenetzky

(2006) como “justiça de mercado” ou “justiça social” até se chegar à compreensão das condicionalidades no contexto da distribuição, como elemento que promova o alcance da equidade mediante ações do Estado. Outras considerações são igualmente importantes, nessas argumentações, assim ressalta a autora: Focalização como residualismo, Focalização como condicionalidade, Focalização como ação preparatória.

Há ainda um segundo sentido possível de focalização, como *ação reparatória*, necessária para restituir a grupos sociais o acesso *efetivo* a direitos universais formalmente iguais — acesso que teria sido perdido como resultado de injustiças passadas, em virtude, por exemplo, de desiguais oportunidades de realização de gerações passadas que se transmitiram às presentes na perpetuação da desigualdade de recursos e capacidades (KERSTENETZKY, 2006, p. 570).

Assim, a partir dessa breve localização teórica sobre o debate das condicionalidades, a autora ressalta com duas posições a serem consideradas. A primeira concebe que é possível perceber que, em uma dessas ponderações, a focalização seria sinônima de residualismo, influenciado pelo conceito de justiça “mercado-centricas” (Kerstenetzky, 2006, p. 573). A partir disto enfatiza que a focalização seria igualmente ajustada as “noções de justiça distributiva”. Por outro lado, a defesa da universalização remeteria para significados desiguais se fossem realizados a partir da “concepção residualista” ou ainda, da intenção redistributivas. Todavia, em todas as economias contemporâneas ocorre certa interface entre família-mercado-Estado ao instaurar o bem-estar e também algum grau de desmercantilização dos cidadãos (Kerstenetzky, 2011, p.8).

Compreendendo a cidadania como construto substantivo da manifestação objetiva, a “era dos direitos” no Brasil, como cultura pública com veemência está a solicitar ordenamentos políticos e institucionais à consecução de políticas de cidadania (REGO, 2008, p. 173). Ressalta ainda:

O cidadão, no Brasil, além de ser um personagem tardio, quando começa a se expandir, de modo lento e torto, encontra diante de si um ambiente hostil que tem a forte presença dos ideólogos do mercado, vaticinando sua condição de personagem fora de moda. A cidadania social é considerada por muitas coisas do passado e, mais do que isto, uma instituição inviável economicamente, pois onerosa. Cidadania não combina com modernidade e assim por diante. O mundo privado e seus imperativos sistêmicos impelem a pensar e agir no sentido da mercantilização completa da grande conquista da civilização ocidental que são os direitos sociais. (REGO, 2008, p. 174).

Com a clareza da noção de justiça haverá significados equivalentes para aplicação das condicionalidades por meio de políticas focalizadas. A seu ver, não referenciar os elementos constitutivos de justiça não poderá equivaler à focalização com eficiência, tendo como pano de fundo as condicionalidades para alcançar a equidade. A segunda posição enfatiza que a

focalização e universalização podem incluir ou não as condicionalidade como desenho de um projeto de política social. Todavia as especificidades de cada política dirão muito mais a respeito dos fins que as condicionalidades podem atuar como articuladoras no sentido de aumentar a eficiência da política.

Considerando todas as posições sobre o melhor foco efetivação da política pública, a visão, neste estudo, não se estreita na lógica das condicionalidades apresentadas junto ao PBF, como cumprimento por parte da família das categorias já apontadas. Tem-se o entendimento que o Estado exerce o controle, regulado por meio das condicionalidades previamente estabelecidas e, ao mesmo tempo, em que são cumpridos tais compromissos pelo núcleo familiar, reforça-se a efetivação de outras políticas nas áreas de saúde, educação e cuidados com as crianças. No contexto local, os dados do CadUnico expressam situações distintas quanto ao cumprimento das condicionalidades conforme diretrizes apontados no Quadro 13.

Quadro 13 – Variantes e Condicionalidades

VARIANTES	CONDICIONALIDADES
Educação	Frequência escolar mínima de 85% da carga horária escolar mensal, em estabelecimento de ensino regular para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% da carga horária escolar mensal para adolescentes entre 16 e 17 anos.
Saúde	Acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.
Assistência Social	Frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil

Fonte: MDS – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades> >. Acesso em 15 abr. 2011.

A variante educação apresenta duas situações: a primeira, diz respeito ao acompanhamento e quanto ao registro da frequência dos alunos de 6 a 15 anos, com percentual de 98.7%, de frequência, para uma exigência de no mínimo 85% de presença. Um percentual próximo a 100% (de crianças na faixa-etária de 6 a 15 anos) frequenta a escola e que pode ser analisado incluindo os efeitos que a alimentação escolar exerce para a permanência desses alunos nas instituições escolares. A qualidade da educação no município

é questionada pelo movimento sindical de professores e técnicos, mas por outro lado, a oferta efetiva da merenda escolar, é caracterizada pelas famílias beneficiárias do PBF, como uma das suas principais refeições.

A segunda trata-se do acompanhamento da frequência mínima de 75% dos alunos adolescentes entre 16 e 17 anos. O resultado desse acompanhamento apresenta o percentual de frequência de 78,8%. Comparando esse percentual com o resultado da frequência exigida entre os alunos de 6 a 15 anos, percebemos que é menor em dez pontos percentuais. Observamos nos micros dados, considerável abandono da escola entre alunos na faixa de idade de 16 a 17 anos. Análise desse fenômeno no contexto local se daria pela rápida e prematura inserção desses jovens no mercado de trabalho, com conseqüente evasão escolar.

Já em relação ao cumprimento da variante saúde, observamos especialmente a campanha: Dia “D” atualização do calendário vacinal⁶⁵, resposta insignificante com percentual 40% de comparecimento para acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos.

Já em relação à variante assistência social, observamos por meio de dados complementares fornecidos pela Secretaria de Assistência Social Trabalho e Habitação de Sinop são atendidos por meio do PROJOVEM, cinco coletivos de jovens, com 125 indivíduos. Já em relação ao PETI, são atendidas 550 crianças e adolescentes.

Se, por condicionalidades, entender-se que, para sua operacionalização, elas necessariamente precisam ser cumpridas, nesse sentido, também significa afirmar que há uma regulação para que outras políticas sociais possam se efetivar de forma articulada, dentre elas a frequência escolar, o acompanhamento e assistência à saúde e desenvolvimento infanto-juvenil bem como ações para erradicar o trabalho infantil.

As condicionalidades implicam a definição do IDF de cada família e, por conseguinte, a definição do IDF municipal. No Quadro 14, será apresentado o IDF decomposto por dimensões e a sua implicação para o desenvolvimento humano será discutido no próximo item.

Por outro lado, Medeiros (2008), enfatiza o debate sobre as condicionalidades como foco das contrapartidas e exigências feitas pelo Estado aos beneficiários. Diante das políticas públicas vigentes podem-se acompanhar os questionamentos da autora: se o acesso ao

⁶⁵ Campanha promovida em 22 de julho de 2010, pela Secretaria de Saúde de Sinop, com objetivos de atualização do calendário vacinal das crianças e adolescentes vinculadas ao PBF.

benefício é visto como um direito por que exigir contrapartidas e condicionalidades? Qual o significado efetivo para a garantia de acesso aos benefícios a manutenção das crianças na escola, ou os exames de acompanhamento de saúde das crianças e o pré-natal nas gestantes, como uma obrigação ante o Estado de direito? Assim, atribuem-se às famílias responsabilidade quanto ao cumprimento das condicionalidades e a interrogação se refere quanto aos resultados deste controle social.

De certo modo, a construção de uma agenda mínima de políticas sociais que contemple as áreas da saúde e educação, complementar as ações, possibilitando assim melhoria nas condições de vida a partir do acesso a recompensa monetária. As crianças e adolescentes em situação de risco podem receber tratamento diferenciado por meio do PETI para erradicação do trabalho infantil, porém a interrogação que permanece se existe algum equivalente entre o que os adolescentes auferem com a atividade em situação de risco e o repassado pelo programa social. As condicionalidades agem como instrumentos de controle e regulação, exercidos pelos governos sobre os beneficiários do PBF, no que diz respeito também ao acompanhamento de mães gestantes para realização do pré-natal, crianças em idade vacinal bem como aquelas crianças em trabalho infantil, em situação de risco envolvida com a prostituição infantil e uso de drogas.

Percebe-se que as três condicionalidades educação, saúde e assistência social, estão definidas como políticas universais na Constituição Brasileira, e sua efetivação cabem ao poder público. Entretanto, alargando a compreensão das condicionalidades, estas se inserem, neste estudo, dentro do sistema de proteção social que, nas suas articulações, poderão possibilitar um arco de proteção reafirmando as ações de modo a minimizar as vulnerabilidades.

Assim, os indicadores das condicionalidades não apenas incorporam a efetivação da política social focalizada, mas, de igual modo, possibilita que as famílias não estejam expostas às diversas formas de violência; à negligência; à violência urbana; à extrema pobreza; aos trabalhos infanto-juvenis; à desigualdade de renda. Além, é claro, de outros fatores que podem provocar riscos no tecido social.

As vulnerabilidades não se apresentam apenas na forma de ausência de recursos financeiros com afirmamos acima, ou seja, apresentam-se na sua multidimensionalidade. No entorno familiar será possível encontrar diversas formas de manifestação da violência, ataques a estabilidade do bem estar dos seus membros. A violência doméstica, física e ou psicológica, violência sexual e exploração sexual podem ser mensuradas a partir do cruzamento com

informações de outros bancos de dados. Por outro lado, a violência por negligência, a violência urbana, a extrema pobreza, o trabalho infanto-juvenil, a mendicância adulta e infantil são elementos da mesma teia que decorrem de uma situação de risco e vulnerabilidade. O envolvimento com o narcotráfico, a influência e a prática de outros atos ilícitos, alarga os limites da extremidade de uma situacional ou vulnerável, provocando novos riscos e perigos.

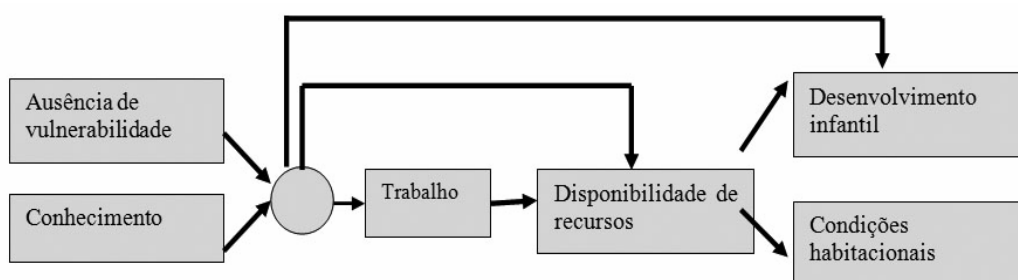
A orientação sexual, associada à capacidade de suprir as necessidades de reprodução social, traz outras formas de superar a convivência vulnerável: a gravidez precoce, as doenças sexualmente transmissíveis, que desestabilizam a capacidade individual para resolução dessas questões por iniciativa própria. Nesses e em outros casos torna-se relevante a guarida do sistema de proteção social ou proteção por meio de um sistema que de acolhimento frente à vulnerabilidade, com assistência pelas ações da Política Nacional de Assistência Social.

5.5 Análise das dimensões do IDF de Sinop

O IDF constitui-se um indicador que por meio de dimensões expõem os fatores multifacetados da pobreza em dimensões menores, possibilitando o acompanhamento e avaliação dos programas sociais. O IDF tem por origem os micros dados do CadÚnico, no qual são armazenadas as informações que qualificam os usuários de diversos programas sociais.

De acordo com os autores o IDF é um indicador que busca sintetizar, em um único número, as informações dimensões, dos componentes e dos indicadores sócio-econômicos. Pelos componentes do diagrama 1 vislumbram-se os relacionamentos mútuos entre as referidas dimensões, figurando ao centro aquelas que mais se destacam no acesso aos meios para concretizá-las ou relevantes para com as consecuições de fins de compor o bem estar familiar. Elencadas abaixo as dimensões do IDF, inter-relacionadas no diagrama 1, que por sua vez depois se desdobram em componentes e indicadores.

Diagrama 1 - Dimensões do IDF



A decomposição de cada dimensão do IDF de Sinop é analisada a partir do Quadro 14. Para cada *dimensão* são atribuídos pesos equivalentes entre 0 e 1(x100) de modo a decompor a dimensão em um *componente* com peso de 0 e 1 (x100). A partir do componente uma nova decomposição é processada até obter o *indicador*. Esse processo de decomposição das seis dimensões, assinaladas no diagrama, são resultados dos desdobramentos dos micros dados que compõem o CadUnico. De acordo com Barros, Carvalho e Franco (2003) é atribuído o mesmo peso: “a) a todos os indicadores de cada componente de uma dimensão; b) a todos os componentes de uma dimensão; e c) a cada uma das dimensões que compõem o IDF” (Ibidem, p.13-14).

Quadro 14 – IDF decomposto por dimensões do município de Sinop – MT

Município	Sinop
Índice de Desenvolvimento Familiar	0,570
Dimensão: Vulnerabilidade	0,650
Componente: Fecundidade	0,940
Indicador: Ausência de pelo menos uma gestante	0,970
Indicador: Ausência de pelo menos uma mãe amamentando	0,910
Componente: Atenção e cuidados especiais com crianças, adolescentes e jovens	0,220
Indicador: Ausência de pelo menos uma criança	0,560
Indicador: Ausência de pelo menos uma criança ou adolescente	0,080
Indicador: Ausência de pelo menos uma criança, adolescente ou jovem	0,020
Componente: Atenção e cuidados especiais com deficientes e idosos	0,950
Indicador: Ausência de pelo menos um portador de deficiência	0,930
Indicador: Ausência de pelo menos um idoso	0,960
Componente: Dependência econômica	0,480
Indicador: Presença do cônjuge	0,630
Indicador: Mais da metade dos membros encontra-se em idade ativa	0,330
Dimensão: Acesso ao Conhecimento	0,360
Componente: Analfabetismo	0,650
Indicador: Ausência de pelo menos um adulto analfabeto	0,840
Indicador: Ausência de pelo menos um adulto analfabeto funcional	0,470

Componente: Escolaridade	0,070
Indicador: Ausência de pelo menos um adulto com fundamental completo	0,210
Indicador: Ausência de pelo menos um adulto com secundário completo	0,010
Indicador: Ausência de pelo menos um adulto com alguma educação superior	0,000
Dimensão: Acesso ao Trabalho	0,360
Componente: Disponibilidade de trabalho	0,440
Indicador: Mais da metade dos membros em idade ativa encontram-se ocupados	0,440
Componente: Qualidade do posto de trabalho	0,530
Indicador: Presença de pelo menos 1 ocupado no setor formal	0,180
Indicador: Presença de pelo menos 1 ocupado em atividades não agrícolas	0,880
Componente: Remuneração	0,090
Indicador: Presença de pelo menos 1 ocupado com rendimento superior a 1 salário mínimo	0,180
Indicador: Presença de pelo menos 1 ocupado com rendimento superior a 2 salários mínimo	0,000
Dimensão: Disponibilidade de recursos	0,510
Componente: Extrema Pobreza	0,540
Indicador: Despesa familiar per capita superior a linha de extrema pobreza	0,710
Indicador: Renda familiar per capita superior a linha de extrema pobreza	0,790
Indicador: Despesa com alimento superior a linha de extrema pobreza	0,130
Componente: Pobreza	0,090
Indicador: Despesa familiar per capita superior a linha de pobreza	0,070
Indicador: Renda familiar per capita superior a linha de pobreza	0,110
Componente: Capacidade de geração de renda	0,900
Indicador: Maior parte da renda familiar advém de transferências	0,900
Dimensão: Desenvolvimento Infantil	0,870
Componente: Trabalho precoce	0,880
Indicador: Ausência de pelo menos 1 criança de menos de 10 anos trabalhando	0,930
Indicador: Ausência de pelo menos 1 criança de menos de 16 anos trabalhando	0,830
Componente: Acesso à escola	0,810
Indicador: Ausência de pelo menos 1 criança de 0 a 6 anos fora da escola	0,670

Indicador: Ausência de pelo menos 1 criança de 7 a 14 anos fora da escola	0,890
Indicador: Ausência de pelo menos 1 criança de 7 a 17 anos fora da escola	0,870
Componente: Progresso Escolar	0,920
Indicador: Ausência de pelo menos uma criança com até 14 anos com mais de 2 anos de atraso	0,790
Indicador: Ausência de pelo menos um adolescente de 10 a 14 anos analfabeto	0,980
Indicador: Ausência de pelo menos um jovem de 15 a 17 anos analfabeto	1,000
Dimensão: Condições Habitacionais	0,680
Componente: Propriedade	0,570
Indicador: Domicílio Próprio	0,480
Indicador: Domicílio Próprio, Cedido ou Invadido	0,660
Componente: Déficit Habitacional	0,450
Indicador: Densidade de até 2 moradores por dormitório	0,450
Componente: Abrigabilidade	0,970
Indicador: Material de construção permanente	0,970
Componente: Acesso a abastecimento de água	0,420
Indicador: Acesso adequado a água	0,420
Componente: Acesso a saneamento	0,590
Indicador: Esgotamento sanitário adequado	0,590
Componente: Acesso a coleta de lixo	0,850
Indicador: Lixo é coletado	0,850
Componente: Acesso a energia elétrica	0,910
Indicador: Acesso a eletricidade	0,910

Fonte: Secretaria de Assistência Social Trabalho e Habitação de Sinop - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/ferramentassagi>>. Acesso em 29 de set. 2010.

Levando em consideração o desenvolvimento social em sua multidimensionalidade, constituída por relações sociais complexas, para dimensionar as características do desenvolvimento humano, recorreremos ao uso do IDF, como uma possibilidade em traduzir as vulnerabilidades em índices e, relacioná-las com as dimensões expostas no Quadro 13. Nesse sentido apontam Barros, Carvalho e Franco (2003).

Como o desenvolvimento social é multidimensional, é necessário recorrer-se a um indicador sintético. Dessa forma, para avaliar se o nível de desenvolvimento social de um país melhorou ou não, é preciso saber o que se passou com as dimensões e indicadores considerados mais relevantes pela sociedade. Caso alguns tenham melhorado e outros piorado, é importante conhecer o impacto dessas variações sobre a meta de desenvolvimento social (BARROS, CARVALHO & FRANCO 2003, p.4-5).

Há uma estreita relação entre as dimensões do IDF, de modo a facilitar a compreensão dos componentes e indicadores como resultantes de medidas da pobreza e o impacto provocado pelo PBF. A definição do índice leva em consideração as condições de bem estar das famílias, a partir das dimensões já apontadas. A partir do (Quadro 13) analisaremos as seis dimensões do IDF, com os respectivos valores atribuídos.

5.6.1 Dimensão: Vulnerabilidade

Os componentes que indicam vulnerabilidade desta dimensão estão desagrupados pelos componentes: fecundidade; atenção e cuidados especiais com crianças, adolescentes e jovens; atenção e cuidados especiais com deficientes e idosos; dependência econômica.

Os desprotegidos desde uma infância oriunda do trabalho infantil são remetidos para uma terceira lógica material contraditória. As políticas sociais focalizadas proporcionam uma sobre representação desses grupos inclusos em um universo de pobres. A focalização resultante da mitigação da política é analisada via decomposição em proporções menores aqui entendidas como dimensões do desenvolvimento ou ausência deste. As dimensões guardam relação para a compreensão da condição de ser pobre, como mencionado por Kowarick (1991). Diante desta compreensão e opção metodológica analisaremos as dimensões e seus componentes.

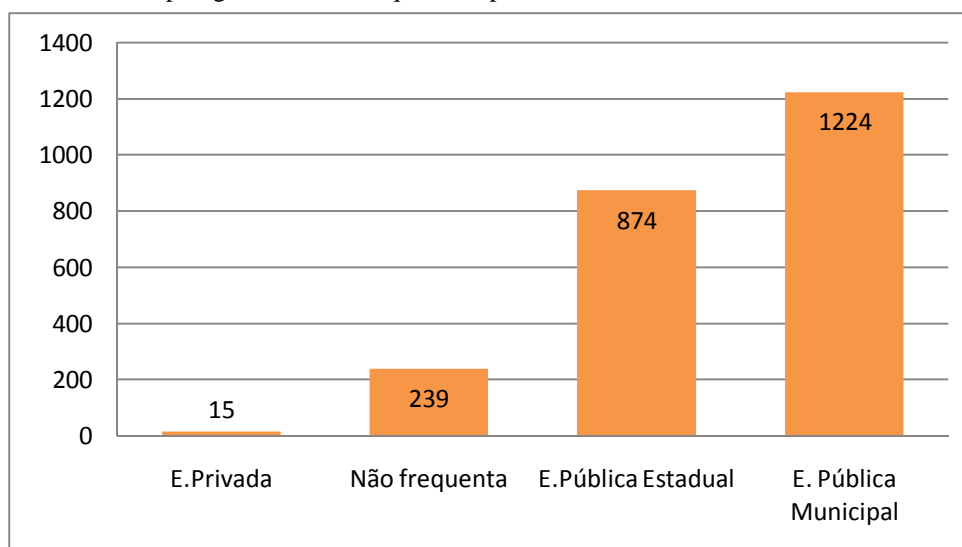
A componente fecundidade (0, 940) é decomposto nos indicadores: Ausência de pelo menos uma gestante (0,970); e Ausência de pelo menos uma mãe amamentando (0,910). Dentre as 2.352 famílias beneficiárias do PBF no município de Sinop, (até a data desta pesquisa), 60 mulheres grávidas e 276 mães amamentando. Neste sentido a compreensão desta dimensão, é o seu processo inverso, ou seja, os indicadores estão muito próximos de 1.00 (x100), o que significa dizer que o fator de fertilidade está presente, pois existem mães gestantes e amamentando. A melhoria da qualidade de vida indica a capacidade das mães participarem da criação dos filhos, tendo oportunidade de proporcionar o aleitamento em idade própria. O acompanhamento pré-natal, as campanhas de vacinação e desenvolvimento

infantil são monitoradas pelos 27 estabelecimentos municipais de saúde, integrados a rede SUS.

Quanto ao componente atenção e cuidados especiais com crianças, adolescentes e jovens, o índice é de (0, 220). O indicador não significa desvantagem, ao contrário, ressalta que há cobertura pelas políticas educacionais, na educação básica – na educação infantil, nos anos iniciais e finais da escolarização e no ensino médio, atendendo crianças e adolescentes de até 15 anos, assim como os jovens entre 16 e 17 anos de idade. Todavia, considerando a dinâmica populacional, o CadUnico pode ser alterado de acordo com a demanda pelo PBF. Sendo assim, a aferição desse indicador em outro momento poderá apresentar alteração (para cima ou para baixo). Ressalta-se, neste estudo, que o componente é subdividido em outros três indicadores: ausência de pelo menos uma criança (0,560); ausência de pelo menos uma criança ou adolescente (0, 080); e ausência de pelo menos uma criança, adolescente ou jovem (0,020).

Nesse sentido o (gráfico 10) indica a distribuição das pessoas que estão no processo de escolarização. Observamos que 52% (1224) famílias tem algum de seus membros estudando em escola pública municipal. A oferta de educação nas escolas municipais em Sinop é na modalidade da Educação Infantil e anos iniciais da escolarização – de 0 a 5 anos e de 6 a 9 anos de idade. Outro montante pode ser observado por meio das matrículas em escolas públicas estaduais, 37% (874), geralmente adolescentes e jovens em idade escolar de 10 a 14 anos e de 15 a 17 anos. Um dado que chama atenção é que em 10%, (239) famílias há algum membro que não frequenta escola.

Gráfico 10 - Tipologia de escola freqüentada pelos membros das famílias.

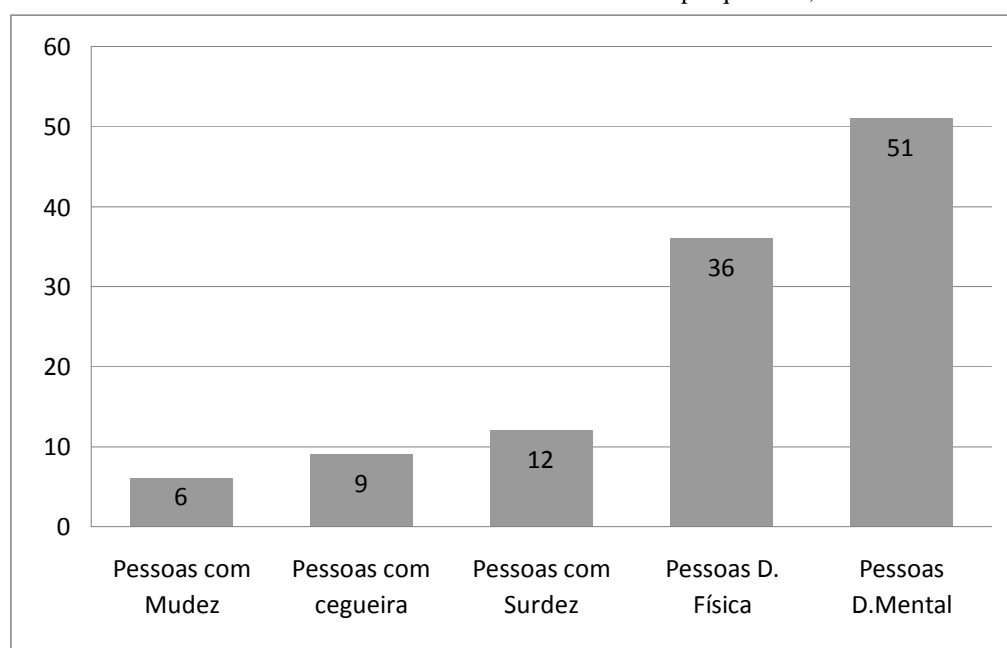


Fonte CadUnico setembro de 2010.

Quanto à atenção e cuidados especiais com deficientes, os dados do CadUnico indicam a existência de pessoas com deficiência. O (gráfico 11) indica a situação de vulnerabilidade de 114 pessoas que necessitam da proteção especial por parte das políticas sociais. Pessoas com deficiência mental são 45% (51) do montante, seguida das pessoas com deficiência física 32% (36). Pessoas com surdez representam 10% (12), pessoas com cegueira 8% (09), e pessoas com mudez 5% (06). Observamos que o processo de integração ao vínculo social, se dá pela inserção nas unidades escolares públicas.

A APAE é outra instituição que atende as pessoas com necessidades especiais e educativas especiais em Sinop. No entanto, mesmo diante desse atendimento, não significa dizer que os alunos ou crianças, jovens e adolescentes, assistidos por essa instituição, também não possam estar cadastradas junto ao CadUnico e serem beneficiárias do PBF. Quando a vulnerabilidade é detectada, acrescenta-se ao benefício básico, outros benefícios de acordo com a situação, conforme a categoria de renda e ao tipo de benefício, (Quadro 10 e 11).

Gráfico 11 – Pessoas com deficiência dentre as 2.352 famílias pesquisadas, indicam a vulnerabilidade.



Fonte CadUnico setembro de 2010.

Como já por diversas vezes se frisou neste estudo, o PBF, quando articulado com o IDF, demonstrará demandas por políticas sociais, ações e programas que possam atender às necessidades básicas. Em relação ao componente cuidado aos idosos, estes são protegidos pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁶⁶. Aponta Jaccoud, Hadjad e Chaibud que:

⁶⁶ Previsto no Art. 203, inciso V, da CF/88, e tratado nos Arts. 2o, 20 e 21 da LOAS (Lei nº 8.742/1993), o BPC foi implementado em janeiro de 1996 após publicação de norma regulamentadora (Decreto nº 1.744/1995) e criação, no mesmo ano, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Atualmente, o benefício é regido pelo

O benefício, no valor de um SM mensal, constitui garantia de renda de natureza incondicional e não contributiva destinada aos idosos com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, cuja renda familiar *per capita* seja inferior a um quarto de SM – cerca de R\$ 103,00 em janeiro de 2009. Tal garantia de renda atende, portanto, um público em situação de acentuada vulnerabilidade, seja pela presença de uma deficiência severa ou da idade avançada, seja pela situação de extrema pobreza, elementos que se superpõem, aumentando riscos, potencializando situações de exclusão. Além de ser o primeiro mínimo social brasileiro garantido constitucionalmente, o benefício destina-se a grupo até então majoritariamente excluído de qualquer mecanismo público de garantia de renda. Sua criação possibilitou mudança no padrão de proteção social brasileiro, tradicionalmente identificado com seguros sociais (JACCOUD, HADJAD, CHAIBUD, 2009, p. 202).

Neste sentido o amparo social, como é conhecido empiricamente o BPC, protege os idosos em situação de extrema pobreza, incluindo ao orçamento familiar, renda. No município de Sinop (ref. Set. 2010) são cobertos com o BPC 927 idosos e 808 pessoas com deficiência com repasse de R\$ 7.030.828,00

Além disso, os rendimentos dos idosos têm servido em muitas famílias como o principal recurso para a sustentação do grupo. Esse é um aspecto importante a se considerar na configuração de políticas públicas, pois, se o idoso, por um lado, traz maior vulnerabilidade para as famílias porque exige mais cuidado/atenção e consome, na grande maioria das vezes, medicamentos e serviços, dependendo mais recursos, por outro, é ele, como apresenta a análise do IDF para este grupo, que mantém ou contribui muito significativamente na sustentação de famílias, o que, de certo modo, tem retirado do idoso a possibilidade de usufruir seus recursos para atender às suas necessidades básicas (NAJAR, BAPTISTA, ANDRADE, 2008, p.142).

5.6.2 Dimensão: Acesso ao Conhecimento

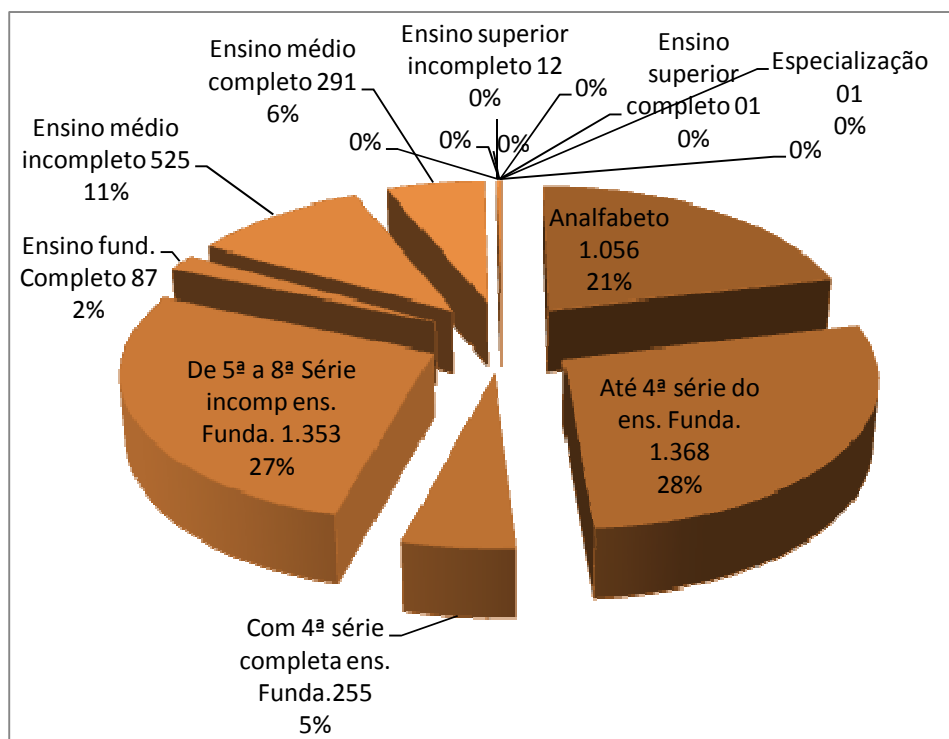
Esta dimensão é composta por dois componentes: analfabetismo e escolaridade. O primeiro componente se subdivide em dois indicadores: ausência de pelos menos um adulto analfabeto; ausência de pelo menos um adulto na condição de analfabeto funcional. Os dois indicadores, respectivamente apresentam índices (0, 840) e (0, 470).

A rede de educação básica no município de Sinop é constituída pelas instituições públicas estaduais, municipais e privadas. Na educação infantil são 24 estabelecimentos ofertando a modalidade de creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 5 anos). No ensino fundamental são 41 estabelecimentos (6 a 14 anos). No ensino médio, existem 13 estabelecimentos, com cursos na formação profissional/técnico, educação de jovens e adultos bem como aqueles preparatórios para outras carreiras.

Decreto no 6.214/2007 e faz parte das ações de proteção social básica no âmbito do SUAS (JACCOUD, HADJAD, CHAIBUD, 2009, p. 202).

O gráfico 11 traduz em termos gerais a escolarização de modo a identificá-la por meio do CadUnico. O gráfico representa uma proporção de 2/3 de pessoas com menos de 8 anos completos de estudo e o analfabetismo representa 21% (1056) nessa condição, seguido pela escolarização até a 4ª série do ensino fundamental, com 28% (13698). Não melhor, são os dados referentes a quem não concluiu o ensino fundamental de 5ª a 8ª série, 27% (1353). O percentual de anos estudo desce inversamente, na medida em que a pergunta sobre o nível de escolarização aumenta. Nesse sentido observamos que 2% (87) concluíram todo o ensino fundamental (1º ao 9º ano de escolarização). O levantamento aponta que no ensino médio incompleto o percentual é 11% (525), já no ensino médio completo esse percentual desce para 6% (291).

Gráfico 12 – Nível de escolarização dos membros das famílias pesquisadas.



Fonte CadUnico setembro de 2010.

Quanto à escolaridade dos adultos, a componente do IDF é de 0,210, o que permite dizer que, em termos de escolarização, as pessoas adultas não buscam sua escolarização. Na medida em que a pergunta do indicador eleva o nível de escolarização - do ensino fundamental completo à educação superior - o índice chega surpreendentemente nas variações de (0, 210), (0, 010) e (0,000), mostrando os indicadores da escolarização dos adultos nesse componente. Esses dados traduzem a vulnerabilidade e quando comparamos um dado do (gráfico 10) encontramos cerca de 10% (239) das famílias com algum membro que não

freqüenta a escola. A esse percentual poderia ser atribuído o alto índice de analfabetismo encontrado nesta dimensão.

Assim, o alto índice de pessoas analfabetas pode comprometer a inserção dessas no mercado de trabalho. As aquisições de capacidade poderão vir seguidas das oportunidades, que requerem um mínimo possível de compreensão técnica de pressupostos ofertados pelos saberes sistematizados pela escolarização. A distância desse processo, conseqüentemente estaria projetando sua inserção no mercado de trabalho de forma tardia e lenta.

Por outro lado, observamos que as políticas sociais de reinserção da pessoa adulta na escolarização ainda não são apresentadas como uma condicionalidade de permanência no PBF. Uma das alternativas para a inserção de adultos no processo de escolarização poderia começar requerendo do responsável pelo benefício do programa, cumprir a condicionalidade de frequência a escola.

Na medida em que essas ações não são articuladas, o programa, nesta categoria de análise, se mostra ineficiente, pois não atinge a população que está fora do processo de escolarização. O indicador da escolarização se traduz com significados e profundos na qualificação profissional e, por sua vez, impossibilita acesso aos recursos financeiros (via mercado de trabalho) e restringe as possibilidades (no acesso a bens e serviços públicos). Nessa dimensão, o PBF poderá atuar com maior proeminência de maneira que as vulnerabilidades declinem com um processo de integração.

Muito embora as políticas educacionais de Educação de Jovens e Adultos (EJA) articulem suas ações junto à população em defasagem idade/série, o índice de matrícula e desistência nas unidades escolares da EJA, no município de Sinop é considerado alto. As políticas da EJA são programas de inserção do jovem e do adulto ao processo de escolarização a partir dos 16 anos de idade, todavia juntamente este é o público com mais elevada evasão escolar.

5.6.3 Dimensão: Acesso ao Trabalho

Essa dimensão encontra-se mais ao centro do diagrama e está estreitamente relacionada com as dimensões anteriores, muito embora considerada variável independente, guarda condicionalidade com as dimensões precedentes, em especial a dimensão acesso ao conhecimento. Seus componentes são: disponibilidade de trabalho, qualidade do posto de

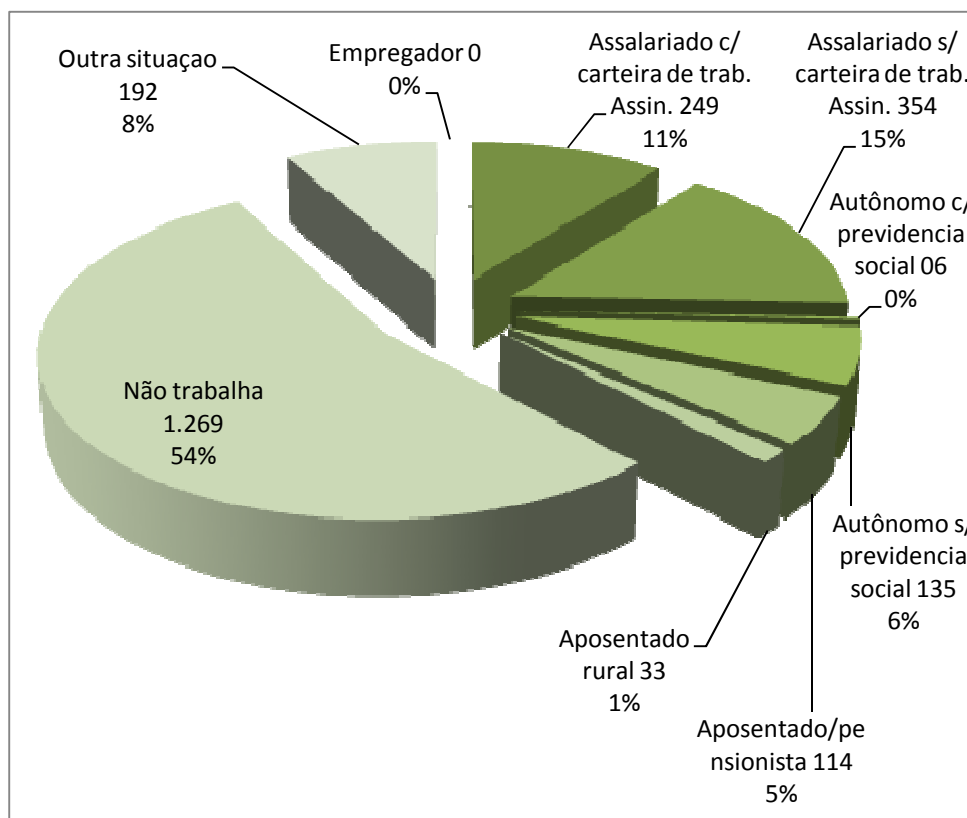
trabalho e remuneração. Assim, a dimensão privilegia o trabalho formal, pelas características dos dados que podem ser colhidos a partir da vinculação social laboral pode gerar: carteira assinada com recolhimento das contribuições sociais garante outros benefícios sociais que contribuem para a distribuição de renda.

Na informalidade o indivíduo estaria à margem do processo contributivo direto, não protegido das eventualidades do próprio mercado e sem contar com o acesso ao sistema de inserção social, via um conjunto de direitos trabalhistas, que normatizam a relação do capital com o trabalho. Todavia, indivíduos em idade economicamente ativa, mas com baixa escolaridade e por inferência do componente e do indicador, também poderão ter uma predisposição para menor inserção no mercado de trabalho formal, especialmente pelos poucos recursos culturais diante da competitividade. Em outras palavras, serão frágeis as condições de obter renda e assim prover o sustento por meio do trabalho.

Remetendo essa discussão à denominação de precarização, vulnerabilidade e marginalização de Castel (1997), o autor argumenta que a dinâmica dos processos de marginalização: ou “desfiliação” possui por origem um duplo processo: desligamento da relação com o trabalho e da inserção social. Nesse sentido pela condição auto declarada dos beneficiários do PBF em Sinop estes incorrem na precarização da condição de trabalho (gráfico 13) traduzidas pelo não vínculo com o mercado formal. A configuração da não inserção resulta da própria vulnerabilidade operada nas transformações do mundo do trabalho, especialmente em meio às crises do capitalismo e da sociedade salarial.

Lembra Castel (1997, p. 23), que “as situações marginais aparecem ao fim de um duplo processo de desligamento: em relação ao trabalho e em relação à inserção relacional”. Argumenta que todo o indivíduo pode ser situado neste duplo eixo de integração pelo “trabalho e de uma inserção relacional”. (ibidem, p.23). Desta forma, o autor apresenta eixos: “trabalho estável, trabalho precário, não trabalho; inserção relacional forte, fragilidade relacional, isolamento social”. Remetendo essa discussão para análise do (gráfico 13), o isolamento relacional pode ser percebido no percentual de 57% (1269) que declaram “não trabalhar”.

Gráfico 13 – Relação das famílias beneficiárias do PBF com o mercado de trabalho.



Fonte CadUnico setembro de 2010.

Diante deste fenômeno, recorrendo às observações junto à operadora do CadUnico, notamos que em boa medida, essas famílias declaram não estar trabalhando, com objetivo de se enquadrarem no perfil do PBF e posteriormente serem beneficiárias do programa. Na medida das atualizações dos dados do sistema, realizadas entre períodos de dois anos, igualmente declaram não trabalhar e supostamente permanecem fora do mercado de trabalho pelo período de recebimento do benéfico.

Esse fenômeno detectado em pesquisa nacional por Leichsenring (2010) analisa a precariedade laboral e faz “distinção, no grupo dos inscritos no CadÚnico, com alguma passagem no mercado formal, entre os beneficiários e não beneficiários do PBF, como medida do impacto que a pobreza pode trazer sobre a permanência no emprego e no desemprego” (2010, p. 291). Observa o autor que o tempo de atividade laboral, “significa que a mediana dos tempos de desemprego é maior do que 48 meses. Mas do que isso, mais do que 70% dos indivíduos permaneceram pelo menos 48 meses no desemprego” (Ibidem p. 290).

O fenômeno indica três situações distintas: a) está clara a capacidade de o programa romper com a extrema pobreza, mas por outro lado, cria uma situação de extrema dependência financeira; b) malgrado a situação de dependência a inserção dos mais pobres no mercado de trabalho, as políticas complementares ao PBF poderiam agir de modo a

compensar as defasagens de qualificação profissional e escolarização formal; c) muito embora as regras do PBF, quanto a verificações de renda são estipuladas no intervalo de cada dois anos, não impede que um beneficiário entre para o mercado de trabalho e continue recebendo a bolsa simultaneamente à manutenção do emprego, mesmo diante da possibilidade de sua renda ultrapassar o teto de R\$ 137 per capita entre períodos de verificações.

De forma concreta, famílias cujo total da renda per capita proveniente do mercado formal de trabalho exceda o teto estipulado em um período de doze meses, têm sido geralmente desligadas do programa pela coordenação nacional. Todavia, em acontecendo uma nova situação de necessidade pela insuficiência da renda pode ocorrer o retorno ao programa, pois seus rendimentos ainda não representam um fluxo contínuo que garanta a superação da pobreza. Nesse sentido, aponta Medeiros, Britto & Soares (2007)

Os membros de uma família ameaçada de exclusão caso sua renda aumente só têm incentivos para trabalhar se a renda adicional a ser obtida com esse trabalho for superior às transferências recebidas. Para esse caso típico, o programa deveria ter um patamar de renda de saída superior ao de entrada. Em casos semelhantes, é também necessário levar em conta a sustentabilidade das novas rendas (MEDEROS, BRITTO & SOARES, 2007, p. 09).

Destacamos que o processo de cadastramento e seleção possui algumas lacunas, mas que não comprometem a focalização do programa. Percebemos algumas críticas em relação a validades dos dados (RAMOS & SANTANA, 2002), todavia, compreendemos que os equívocos metodológicos não afetam os propósitos do programa conforme menciona, (MEDEROS, BRITTO & SOARES, 2007). Assim enfatizam que:

A despeito das dificuldades de alcançar de fato os extremamente pobres e excluídos, nas fases iniciais de um programa, quando os níveis de cobertura são reduzidos, é relativamente mais simples manter as transferências focalizadas em famílias que não se encontrem acima dos limites de elegibilidade. À medida que a cobertura cresce e os mais pobres são atendidos, torna-se cada vez mais difícil evitar que famílias logo acima dos limites de elegibilidade sejam incluídas. Todavia, a inclusão de famílias logo acima desses limites deve ser entendida como um problema secundário, pois a intensidade desse tipo de desvio é reduzida. O problema principal é, na verdade, a exclusão de beneficiários potenciais devido à inclusão de famílias muito acima da linha de corte (ibidem, 2007, p. 10).

Desta forma, os demais percentuais apresentados pelo CadÚnico, revelam que em grande parte poderá haver beneficiados cuja renda é superior ao limite estabelecido pelo programa, no entanto, analisando esses dados percebemos que se trata de indivíduos assalariados sem carteira de trabalho, 15% (354); assalariados com carteira de trabalho assinada, 11% (249); enquadrados em outra situação, 8% (192); autônomo sem previdência social, 6% (135); aposentado/pensionista, 5% (114); aposentado rural, 1% (33); e autônomo

com previdência social, (6).

5.6.4 Dimensão: Disponibilidade de recursos

Esta dimensão tem relação de dependência ou num modelo analítico, pode ser considerada como variável dependente. Na medida em não há trabalho, ou este é precarizado, a disponibilidade de recursos materiais na família é comprometida, dependendo das transferências para a composição da renda familiar.

A disponibilidade de recursos é relacionada com a capacidade em gerar dois importantes indicadores: renda e despesa. Todavia, observamos concomitante a geração de renda quanto à geração de despesa, as famílias analisadas pelo IDF no município de Sinop, mostram a sua própria vulnerabilidade, sendo incapazes por si mesmas de gerar renda suficiente.

A dimensão expressa três componentes: extrema pobreza, pobreza e capacidade de geração de renda. Cada dimensão é subdividida em três indicadores que expressam: a despesa familiar per capita superior a linha de extrema pobreza, com índice de (0, 710); a renda familiar per capita superior a linha extrema da pobreza, com índice de (0,790) e, a despesa com alimento superior a linha de extrema pobreza, índice de (0,130). Analisando os dados sobre a extrema pobreza e comparando os três indicadores temos a seguinte situação:

1 – O indicador de extrema pobreza indica a capacidade de produzir despesa per capita, igual aos valores expressos na linha da extrema pobreza, ou seja, o que se produz como despesa familiar, está pouco acima dos valores mensurados como extrema pobreza⁶⁷.

2 - Quando analisamos o indicador da renda familiar per capita, superior a linha da extrema pobreza, esse indicador não poderia ser diferente, pois, metodologicamente a família produz despesa a partir da sua renda, ou seja, se aquela renda está enquadrada na linha da extrema pobreza (R\$ 70,00 mensal per capita por pessoa do domicílio) aquela renda não poderia ser superior ao limite da linha.

3 - Por outro lado, quando analisamos a despesa familiar destinada para compra de alimentos, percebemos que o índice está muito baixo (0, 130) significa dizer que são poucos que destinam recursos para compra de alimentos superior a R\$ 70,00 por pessoa do domicílio.

⁶⁷ De acordo com o MDS, a extrema pobreza é definida a partir de uma linha oficial, que monitora a capacidade de geração de renda per capita mensal por pessoa em determinado domicílio. A linha é fixada em R\$ 70,00 per capita ao mês por pessoa do domicílio.

Outro componente desta dimensão trata sobre a pobreza⁶⁸. De igual forma, esse componente está subdividido em dois indicadores.

1 – O indicador que trata da despesa familiar per capita superior a linha da pobreza, também é baixo (0, 090). Traduzindo esse índice, significa dizer que poucos destinam valores superiores a R\$ 140,00 per capita para suas despesas.

2 – Em relação ao indicador que mede a renda familiar per capita superior a linha de pobreza, o índice equivale a (0, 110), dito de outra forma, o índice expressa a insignificância do número de pessoas, que têm renda per capita (por pessoa do domicílio superior a R\$ 140,00).

Por fim o último componente desta dimensão trata da capacidade de geração de renda familiar. Um dado que chama atenção, é traduzido pelo único indicador, no qual faz menção que a maior parte da renda familiar, advém de transferências. Esse índice aproxima a (0,900) significando dizer que a capacidade de gerar renda está condicionada ao recebimento dos benefícios.

Nesse sentido a capacidade de geração de renda está comprometida, diante da pobreza estrutural incapacitando a produzir seus rendimentos. Essa dimensão central no diagrama demonstra quanto é impactante o PBF, assim como, não menos importante as demais transferências de renda. As famílias nessas condições estão enquadradas numa dinâmica de marginalidade, vulnerabilidade e desfiliação (CASTEL, 1997), ou seja, possuem enormes obstáculos de prover os seus próprios recursos financeiros, inserir-se social e politicamente de modo a emancipar dessa condição estrutural. Desse entendimento, decorre que: nos percentis mais pobres da população, o impacto da distribuição de renda, por meio dos programas focalizados, seus efeitos são percebidos com maior incidência.

O programa assegura estabilidade de rendimentos, ao passo que isso não ocorre com muitos tipos de trabalho. Ao escolher entre aceitar ou não um novo trabalho, as pessoas levam em consideração, entre outras coisas, o risco de trocar as transferências estáveis do programa por rendas instáveis de um trabalho qualquer. Nessas situações também não seria desejável que ocorresse a cessação dos benefícios, uma vez que regras de interrupção desse tipo podem desestimular a inserção laboral (MEDEROS, BRITTO & SOARES, 2007, p. 09).

Nessa dimensão, é importante esclarecer, quando se trata da disponibilidade de recursos, o IDF está mensurando a pobreza extrema. O indicador, que mede as despesas per

⁶⁸ De acordo com o MDS, a pobreza é definida a partir de uma linha oficial, que monitora a capacidade de geração de renda per capita mensal por pessoa em determinado domicílio. A linha é fixada em R\$ 140,00 per capita ao mês por pessoa do domicílio.

capita superiores a linha de extrema pobreza, revela índice de (0,710), significando dizer que a família, nessas condições, tem necessidade de mais recursos para prover o seu sustento por meio de uma renda que possa ser superior à linha da extrema pobreza. Em outras palavras, a renda familiar é baixa e as despesas decorrentes de uma suposta renda são altas, razão pela qual necessita de incremento na renda. Nesse sentido o PBF visa “garantir uma renda mínima a todas as famílias extremamente pobres, assim como àquelas identificadas como pobres desde que contassem com a presença de crianças em sua composição” (JACCOUD, HADJAD, CHAIBUD, 2009, p. 215). Aponta as autoras que:

[...] a política de transferência de renda do governo federal foi alterada com criação do Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades – o Programa Bolsa Família – que se realizou no desenho geral da política de combate à fome e sinalizou, à época, que as transferências de renda desempenhariam um papel importante na área social do governo Lula. O programa deu início a um processo de unificação das ações de transferência de renda do governo federal até então existentes. (JACCOUD, HADJAD, CHAIBUD, 2009, p. 215).

5.6.5 Dimensão: Desenvolvimento Infantil

Nesta dimensão o IDF trabalha com três componentes: trabalho precoce; acesso a escola e progresso escolar. A respeito do trabalho precoce, buscamos em Adorno (1993) uma forma de prefaciar esta dimensão, quando já denunciava a perversa situação de sujeição de crianças ao trabalho infantil. Nas palavras do autor, apreendemos a difícil trajetória de grupos desfilados da proteção, que ilustram a ausência de políticas de atendimento a infância.

Crianças empurradas contra a vida, submetidas à guerra de todos contra todos, transfiguradas precocemente em adultos, todavia reduzidas em um mundo adultocêntrico a sujeitos desprovidos de autonomia e de liberdade. Em uma sociedade que lhes comprime o espaço de existência digna, constroem trajetórias, que se reproduzem aqui e acolá. Algumas enveredam pelo duro caminho da sujeição e do disciplinamento subjacentes ao mundo do trabalho. Conformam-se, desde cedo, ao rito regular das fábricas, das oficinas, dos estabelecimentos comerciais, dos escritórios de serviços. Optam por um horizonte, o do pobre, porém honrado, porém honrado, respeitador da ordem, obediente, civil. Outras espalham-se pelas cidades, vagam pelas ruas, aproveitam as oportunidades que outros não aproveitam, situam-se nos mais diversos e recônditos espaços de reprodução social da existência, lá onde sequer é possível imaginar que a vida seja viável. Aprendem as mais diferentes ocupações no universo da economia informal, assegurado para si e para outros que compartilham a mesma história o pão de cada dia. Em um mundo perverso, tornam-se provedoras do lar dilacerado pela situação de pauperização crescente. Vítimas da miséria, configuram alvo privilegiado das instituições de amparo social que as convertem em “carentes” ou em “abandonadas”. Quando trilham o caminho da delinqüência – uma possibilidade entre outras, por força da multiplicidade de contatos proporcionados pela rua e pela circulação de pessoas das mais diversas origens, movidas por escrúpulos que vão do apoio à exploração – acabam “clientes” das agências de contenção da ordem pública, estabelecendo com elas vínculos quase indissolúveis, de amor e de ódio (ADORNO, 1993, p. 183).

No componente trabalho precoce são inseridos dois indicadores:

1 – Ausência de pelo menos uma criança menor de 10 anos trabalhando. O índice aponta para (0, 930), ou seja, indica que as crianças nessa idade escolar não estão expostas a riscos e inseridas no trabalho infantil. Nesse sentido o trabalho infantil e as crianças em situação de risco, quando apresentam situação semelhante, são atendidos pelo programa PETI. No município de Sinop são atendidas, 550 crianças e adolescentes em situação de risco.

2 – Ausência de pelo menos uma criança menor de 16 anos trabalhando. O Índice aponta para (0, 830). Muito embora pouco menor do que o anterior, esse indicador demonstra a proteção que as crianças nessa idade recebem, especialmente estando matriculadas nos estabelecimentos de ensino.

Já o componente acesso a escola este apresenta três indicadores:

1 – O indicador ausência de pelo menos 1 criança de 0 a 6 anos fora da escola. O índice indica para (0,670). Os estabelecimentos de educação infantil no município de Sinop totalizam a 24 instituições. Para esta dimensão há uma demanda reprimida ainda não atendida. Alguns fatores ajudam explicar esse fenômeno na educação infantil:

- a) A densidade demográfica – 93% dos domicílios encontram-se na zona urbana, provocando um crescimento do núcleo urbano da cidade, verificado pelos dados censitários que demonstram o crescimento da população nos anos de 1991 (38.374); 1996 (53.959); 2000 (74.831); 2007 (105.762) e 2010(113.099);
- b) Ausência de uma política educacional que garanta o acesso e a permanência de todas as crianças de 0 a 6 anos na escola. A oferta pública dessa modalidade de ensino acontece em sua totalidade, ofertada pela rede municipal de educação, vinculada a Secretaria Municipal de Educação de Sinop;
- c) Instituição de um cadastro de reserva de vagas, pela Secretaria Municipal de Educação de Sinop, para crianças de 0 a 6 anos de idade. A política educacional atente aquelas crianças que tem seus pais empregados, vinculados ativamente no mercado de trabalho. A demanda por vaga aumenta, para as crianças de 0 a 3 anos, considerando que nessa faixa de idade essas crianças permanecem em tempo integral nas creches.
- d) As famílias mais vulneráveis não são atendidas em sua totalidade, considerando que a política para educação infantil no município privilegia os pais que estão empregados.

2 – O indicador ausência de pelo menos 1(uma) criança de 7 a 14 anos fora da escola, o índice é de (0,890). A política nacional de educação nos anos iniciais da escolarização – compreendida pelo ensino fundamental de (9 anos) de duração, estabelece a obrigatoriedade da oferta por parte dos municípios em por meio de um sistema articulado e financiado pelo orçamento publico municipal, estadual e federal.

3 – O indicador ausência de pelo menos 1 criança de 7 a 17 anos fora da escola, é de (0,870). Os estabelecimentos de ensino que ofertam essa modalidade no município de Sinop são 13.

Já o componente que mensura o progresso escolar, são três indicadores: Os indicadores desse componente apresentam os seguintes índices: ausência de pelo menos 1 (uma) criança com até 14 anos com mais de 2 anos de atraso igual a (0,790); ausência de pelo menos 1 (um) adolescente de 10 a 14 anos analfabeto igual a (0,980) e, por fim, a ausência de pelo menos 1 (um) jovem de 15 a 17 anos analfabeto igual a 1,000, configurando dessa forma uma situação ideal.

Os indicadores dessa dimensão, quando analisados com olhar nas condicionalidades requeridas, possibilitam outras compreensões do cumprimento da frequência escolar como um dos indicadores de impacto que o PBF e pode provocar sobre o desenvolvimento infantil, contribuindo de forma significativa para articular combate as vulnerabilidades com redistribuição de renda, de modo a minimizar os efeitos da pobreza.

5.6.6 Dimensão: Condições Habitacionais

A última dimensão do IDF tem por objetivo proteger condições de vida da família, incluindo as condições adequadas de habitação ou até a propriedade de imóvel, acesso à água, ao esgoto sanitário, à coleta de lixo e à eletricidade. Essa dimensão tem uma variável que deve levar em consideração para análise da dimensão como um todo. Trata-se do Indicador: Domicílio Próprio com valor de (0, 480) abaixo da média.

Assim, para se compreender os demais componentes e indicadores das condições habitacionais, há que compreender primeiro o contexto social e histórico. O Componente de propriedade é igual a (0, 570), o que significa dizer que nem todas as famílias beneficiárias do PBF possuem casa própria. Assim esta dimensão está estruturada com sete componentes:

propriedade; déficit habitacional; abrigabilidade; acesso a abastecimento de água; acesso a saneamento; acesso a coleta de lixo; acesso a energia elétrica.

No componente propriedade, são pesquisados dois indicadores: a) domicílio próprio apresenta índice de (0,480) e os dados do gráfico 02, situação de ocupação dos domicílios, observamos que 31% (570) declararam ser próprio; b) quanto ao segundo indicador, se o domicílio é próprio, cedido ou invadido, o índice apontado pelo IDF é de (0,660): destes são alugados 38% (712); cedidos 25% (456); invasão 1%; financiados 4% (78) e outras situações 1%. Nesse sentido observamos que há um déficit habitacional no Município de Sinop, de 1.168 domicílios, considerando a soma dos alugados e cedidos, entre as famílias com maior vulnerabilidade. Significa dizer que a política social tem desafios ainda por serem consolidados.

No componente déficit habitacional, é pesquisado apenas um indicador: trata-se da densidade de até 2 moradores por dormitório (0,450). Muito embora algumas nomenclaturas possam parecer diferente em relação ao (gráfico 04), utilizaremos os mesmos dados para análise desse indicador. Em relação ao componente abrigabilidade, apresenta apenas um componente: tipo de material da construção, com índice de (0,970). O (gráfico 03) apresenta as características desses domicílios: casa de madeira, 51% (933); casa de alvenaria 46% (847); em material aproveitado 2% (40); adobe/taipa, 1% (20).

Em relação ao componente: abastecimento de água apresenta apenas um indicador: acesso adequado a água, com índice de (0,420). Retomando os dados do (gráfico 05), 60% (1.119) dos domicílios utilizam água da rede pública de abastecimento. Outro dado que merece atenção são os domicílios que utilizam dos poços particulares, este indicador representa 39% (714) dos domicílios. Esse dado merece uma investigação mais apurada, pois representa um contingente considerável de domicílios que utilizam como forma de abastecimento a água de poço, por vezes como forma de economia. Por outro lado, a rede pública de abastecimento em expansão no município de Sinop, ainda não atingiu bairros periféricos, esses geralmente com vulnerabilidade acentuada ou povoados por setores desprotegidos das políticas públicas.

Outro componente de análise trata-se do acesso a saneamento. O indicador: esgotamento sanitário adequado é representado pelo índice (0,590). Remetendo a análise para o (gráfico 08), percebemos que 81% (1.487) que utilizam a fossa rudimentar. Outra parcela de domicílios utiliza a fossa séptica, todavia em número menor, cerca de 17% (312). Quanto ao componente: acesso a coleta de lixo, o indicador: lixo é coletado, indica (0, 850). O (gráfico

09), demonstra que 92% (1703) domicílios recebem o serviço de coleta pública. Numa outra compreensão sobre o destino do lixo, 6% (99) declaram que queimam e 1% (20) enterram e outras situações 1% (24).

O último componente trata sobre do acesso a energia elétrica (0, 910) e representada no (gráfico 07) com 83% (1.538) domicílios conectadas à rede pública de energia. Seguem os domicílios que utilizam relógio comunitário, 14% (248); lampião 1% (25); vela 1% (20); e sem relógio 1% (15).

Desta forma a compreensão que temos das condições habitacionais no município de Sinop, nos permite entender que modernização econômica afeta igualmente o contexto social e político, bem como provoca a valorização da propriedade ou o aquecimento do mercado imobiliário. Esse fenômeno recai na atualidade, incidindo em um déficit habitacional ou restrições aos setores pobres para o acesso à moradia em face do custo do espaço urbano. As demandas por moradia, por razão econômica, são restringidas em suas escolhas como aquisição de um terreno e de material de construção. Construir a moradia ou ingressar num dos programas de habitação do governo pode ser um dos gargalos a serem supridos pelas políticas sociais em Sinop, diagnosticado pelo IDF com cruzamento das informações do CadUnico, especialmente para atendimento às famílias em extrema pobreza.

Destacamos um fator metodológico na leitura das dimensões, seus componentes e indicadores. Haverá sempre a tendência de que os índices apurados na dimensão e no componente aparentemente são maiores. No entanto, tanto a dimensão quanto o componente agregam os valores do indicador, fazendo com que visivelmente seus valores sejam maiores.

Em linhas gerais, o IDF do município de Sinop apresenta-se mediano, equivale a (0, 570). Alguns cuidados serão necessários, especialmente para interpretação do IDF, observando os indicadores. Assim, a compreensão da pobreza, tomando o IDF, não se limita às ponderações e comparações da renda per capita em situação de vulnerabilidade. Trata-se de um indicador multidimensional que analisa as condições de pobreza a partir da extensão do problema, estabelecidos nas seis dimensões.

Dessa forma, na presente análise, pondera sobre o PBF, como política social e sua capacidade para promover o desenvolvimento humano à luz das referidas seis dimensões ou, ainda, como política de transferência direta de renda, que atua na base da pobreza, minimizando as ações perversas da concentração social da riqueza no Brasil. Todavia, é preciso atentar para os propósitos do PBF e os seus resultados são objeto de análise, na medida em que os objetivos do programa, não são apenas distribuir recursos financeiros, mas

sua potencialidade para promover condições para que os beneficiários tenham acesso a serviços públicos (educação, saúde e assistência social).

Nesse sentido combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional figuram nas mesmas intenções do programa, além de estimular o acesso às políticas públicas de qualificação. Por outro lado, o combate à pobreza não está dissociado da intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Para além da descrição analítica de um indicador, por mais sintético que pareça ser, de modo a aprimorar as medidas da pobreza, essa metodologia carece de uma visão crítica, especialmente quando trata das políticas focalizadas. Um dos aspectos da crítica é apontado por Bruno Lautier (2010), quando trata do consenso criado em torno dos programas. Outros aspectos observados na análise tratam da dependência econômica dos beneficiários ao programa, por um longo período de tempo; problemas gerados em relação à utilização de instrumentos para coleta de dados que poderiam ser aprimorados de modo a evitar erros e fraudes.

Assim, há uma significativa indagação formulada por Bruno Lautier (2010) quando questiona os nexos entre as políticas sociais na América Latina e democracia. Aponta uma série de críticas ao posicionamento “acrítico” em relação à definição das medidas de combate a pobreza, especialmente quanto a uso dos termos para defini-la, passando do "combate à pobreza" ao "combate à vulnerabilidade". Aponta o autor que:

O exemplo mais patente de transição acrítica de um consenso ao outro em matéria de políticas sociais na América Latina é a passagem do consenso sobre as políticas focalizadas (em favor dos pobres) para os programas de transferência condicional de renda. As políticas (ultra) focalizadas, implementadas desde o fim dos anos 1980, foram objeto de múltiplas críticas de todos os lados. Mas em nenhum momento houve um consenso crítico. As instituições internacionais (em especial o BID e o Banco Mundial) começaram a fazer avaliações críticas de certas políticas focalizadas a partir de 1997-98, mas não uma crítica global: criticam-se mais os erros da focalização, especificamente o fato de muitos não-pobres receberem ajuda, e muito menos o fato de numerosos pobres não a receberem; critica-se a incitação à dependência e um fechamento nas "armadilhas da pobreza". Paralelamente, e, ao mesmo tempo, assiste-se ao crescimento da influência de Amartya Sen, de suas ideias e de seu vocabulário (capacidades, empoderamento, etc.). Uma das evidências foi a substituição do vocabulário das instituições internacionais, que passaram do "combate à pobreza" ao "combate à vulnerabilidade". Além de sua definição técnica ou estatística, a vulnerabilidade indica uma mudança de abordagem: passa-se da compaixão vitimizante (o pobre que se ajuda) à atenção paternal (o vulnerável que é ajudado a ajudar-se, e é protegido enquanto continuar frágil) (LAUTIER, 2010, p. 361).

Numa outra visão, Medeiros, Britto e Soares (2007) apontam alguns questionamentos sobre a estabilidade de rendimentos provocada pelo PBF em relação à atividade laboral dos beneficiários. Apontam os autores que:

O programa assegura estabilidade de rendimentos, ao passo que isso não ocorre com muitos tipos de trabalho. Ao escolher entre aceitar ou não um novo trabalho, as pessoas levam em consideração, entre outras coisas, o risco de trocar as transferências estáveis do programa por rendas instáveis de um trabalho qualquer. Nessas situações também não seria desejável que ocorresse a cessação dos benefícios, uma vez que regras de interrupção desse tipo podem desestimular a inserção laboral (MEDEIROS, BRITTO E SOARES, 2007, p. 09).

Aprimorar os instrumentos de coleta de dados poderia ser uma das formas para melhorar o processo de seleção, operado por entrevistadores afeitos a pesquisa de campo, de modo a não induzir respostas a perguntas mal elaboradas. No cenário local, durante o período de visitas a Secretaria de Assistência Social Trabalho e Habitação do município de Sinop, por vezes as entrevistas realizadas para atualização dos dados de algum beneficiário, eram realizadas por estagiários com pouca experiência no manuseio do formulário para coleta de dados. Neste sentido reforça os argumentos da necessidade que as informações possam ser tratadas por uma equipe multidisciplinar de profissionais contribuindo para a originalidade das informações do CadÚnico e focalização dos benefícios. Ressalta Medeiros, Britto e Soares (2007).

Existem, também, desvios oriundos de problemas no processo de seleção dos beneficiários, decorrentes desde a utilização de ferramentas inadequadas para identificá-los até fraudes deliberadamente impostas ao sistema. Ferramentas melhores, tais como um questionário aprimorado de cadastramento e estudos locais que balizem as avaliações dos assistentes sociais, médicos peritos e outros profissionais envolvidos na seleção dos beneficiários do BPC e do PBF, indiscutivelmente ajudariam a melhorar a focalização dos programas. As fraudes, por sua vez, requerem mecanismos de verificação de outras informações sobre os beneficiários cadastrados, como o recebimento de benefícios previdenciários, comparação de cadastros com registros de empregadores (como a Relação Anual de Informações Sociais — Rais), revisão periódica (conforme prevê a regulamentação do BPC) e, nos casos em que se apliquem, medidas punitivas aos fraudadores (MEDEIROS, BRITTO E SOARES, 2007, p. 11).

Ao que percebemos no campo empírico, há uma nítida ausência de uma orientação política no cuidado da questão social, de forma articulada que envolva outros profissionais, instituições, membros das comunidades associativas, ministério público, instituições civis, ONGs de modo a construir um arco de proteção social com o devido cuidado que a política social compensatória requer.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Referenciando-se ao objeto pesquisado, situa-se a análise do PBF, compreendido como instrumento que poderá provocar possíveis impactos no desenvolvimento humano, por meio das capacidades e potencialidades, mensuradas pelas dimensões do IDF. Apreende-se desse cenário um conjunto analítico, sobre os quais se podem compreender sociologicamente sobre quais concepções que os implementadores das políticas sociais têm em relação aos espaços políticos para definição das políticas sociais, no sentido de minimizar as desigualdades, frente a uma aguda exploração promovida pela sociedade capitalista, incapaz de promover equidade nas relações capital, mercado e trabalho. Por outro lado, os processos de desfiliação e a instabilidade e insegurança social; o advento de uma nova pobreza caracterizada como insegura diante das crises do próprio sistema, evidencia-se uma nova população de desfilados.

Nesse cenário, compreende-se a pobreza vinculada às desigualdades, em decorrência da exacerbada concentração de riqueza e da iniquidade reinante na forma de distribuição desigual dos ativos produzidos por todos, mas, de certa forma, apropriados por uma pequena parcela. É fruto da desigualdade, a pobreza, a exclusão social, o desfilamento e o aumento do hiato da desigualdade de renda per capita. Compreendemos que as desigualdades, a pobreza, o desenvolvimento humano inferior aos padrões mínimos estabelecidos pelas agências multilaterais, são produtos decorrentes da estrutura sistêmica e econômica fundada na concepção da exploração, concentração e acumulação de renda, criando classes sociais distintas.

O sistema econômico vigente produz e reproduz o apartamento social. Classifica os sujeitos utilizando uma alegação teórica fundada na teoria econômica liberal. Advém dessa orientação, a constituição da compreensão de liberdade, atrelada a um conceito de mercado, (liberdade formal), incongruente e constitucionalmente estabelecida sob o regime da desigualdade, de onde poderá emergir a legitimação da diferença como negação da alteridade.

Negar a existência das desigualdades constitui um componente de reforço positivo, inviabilizando a construção de um projeto político que garanta universalização dos direitos civis, dos direitos sociais, dos direitos culturais, dos direitos políticos e da afirmação dos sujeitos como protagonistas da sua própria condição de escolha econômica. Nesse cenário, passam a existir duplos argumentos para designar a pobreza: oriundo nas desigualdades; uma pobreza multifacetada; uma nova categoria de pobres, agravados pela precarização das

condições de trabalho e emprego, emergindo novas demandas de desprotegidos. Nesse sentido como, como numa relação de causa e efeito, na busca pela eficácia e eficiência surgem novas políticas sociais, reconvertidas da sua universalização para a focalização em públicos específicos.

A defesa da implementação de políticas redistributivas surge como necessárias mitigadoras do tecido social fraturado, de modo a recompô-lo estabelecendo os mínimos sociais como conteúdo possível de equidade, frente aos abissais problemas que compõem a estrutura complexa da desigualdade de renda per capita, especialmente quando analisamos o caso brasileiro na série histórica apontado no período proposto na pesquisa, entre 1995 a 2010.

Da metodologia utilizada, é possível perceber o declínio da pobreza, significando que a proporção da população brasileira abaixo da linha da pobreza está em queda, desde 2003, consequência de uma distribuição mais igualitária, não apenas considerando que há menos pobres, mas as pessoas que ainda continuam na linha da pobreza, estão cada vez menos pobres, conclui os estudos do IPEA (2010).

Com isso, não bastaria aproximar o hiato de pobreza (renda necessária para levar todos os pobres até acima da linha de pobreza) com um procedimento para aumentar o valor dessas rendas sem, contudo, apontar para mecanismos de irrupção da dependência. Visto dessa forma, importante será a queda na desigualdade de renda para diminuição da pobreza, mas não imprescindível, se aquela vier acompanhada com o aumento da renda pela inserção no mercado de trabalho nos percentuais mais baixos da população pobre.

No cenário local, o combate a pobreza proposta nos termos do PBF propõe-se notadamente como uma ação única, desarticulada com outras medidas de qualificação que complementam a ação das políticas sociais. Portanto, fez-se necessário uma análise das medidas de transferência de renda e acesso a serviços, retomando o objeto da pesquisa, no qual propusemos investigar a oferta de oportunidades e capacidades, que geram as potencialidades articuladoras da superação da dependência, rompendo com os laços paternalistas da velha política clientelista. Todavia, observamos que essa forma crítica de potencializar os sujeitos, quedou-se na sua recondução para uma relação com o mercado e o consumo, nas velhas formas de assistência social.

A utilização do IDF do município de Sinop permitiu-nos dimensionar quantitativamente a tendência de um fenômeno social que está posto na ordem do dia do governo brasileiro. Analisado sob o ponto de vista das ciências sociais demonstra a pobreza

em seu aspecto residual. Concomitante a essa análise percebemos a desigualdade de renda monetária, compreendida pela apreensão do real, materializado historicamente no movimento antagônico da sociedade capitalista. As temáticas da pobreza extrema e da pobreza absoluta, seguida dos indicadores de desigualdade de renda per capita monetária, assumiram a arena dos debates nas ciências sociais, pela relevância natural da temática em meio à atual conformação do tecido social no Estado brasileiro.

A exposição das dimensões, componentes e índices do IDF possibilitou destacar as dimensões específicas no mapeamento das desigualdades, bem como forneceu elementos para análise teórico-metodológica possibilitando a compreensão da pobreza. A aplicação do IDF, como um indicador com possibilidade de sintetizar as dimensões da pobreza propiciou uma análise das características dos domicílios e das 2.352 famílias beneficiárias do PBF, por meio do cruzamento das variáveis com os dados secundários.

Toma-se o cuidado para não desnaturalizar às circunstâncias da pobreza, ou seja, aquelas decorrentes das decisões políticas tomadas no contexto da democracia formal. No enfrentamento da pobreza, convém atentar para o argumento de que as abordagens dos riscos sociais oferecem instrumentos de análise consistentes ante a complexidade e a persistência das desigualdades, especialmente na medida em que a noção de individualização não equivale ao empoderamento para a prática social.

Desta forma as condições de vulnerabilidade nas famílias pesquisadas, são apreendidas para além da sua incapacidade de produzir ou ter acesso a renda. Se por pobreza extrema há um entendimento de uma linha, que separa os indivíduos extremamente pobres dos pobres, situação mensurada pela linha de corte de renda per perca de R\$ 70,00 e 140,00 por pessoa do domicílio, compreendemos que esse critério é apenas uma das formas de entrada nos programas sociais de transferência direta de renda, mas que, todavia não suprem as demais demandas dos sujeitos em situação de vulnerabilidade.

Há de fato uma nova pobreza, e a ela são agregadas novas demandas, dentre elas par além da situação de pauperismo total, total desfiliação, esses sujeitos tem outras necessidades que não se assentam apenas nas necessidades monetárias. É evidente que em uma situação de extrema pobreza, a distribuição de renda acima dessa linha será bem aceita pelas famílias.

A pobreza não pode ser mensura apenas pelos aspectos da transferência de renda. Outros serviços e demandas tais como condições de acesso a moradia; ao saneamento; a água tratada; os filhos matriculados a começar pela educação infantil; acessos a energia elétrica e iluminação pública; a coleta adequada e o cuidado com o lixo; do cuidado e ao tratamento da

água são as condições mínimas que elevam a condição humana, do sujeito para uma relação cidadão do ponto de vista de uma cidadania social e não de um consumidor de benefícios.

Das 2.352 famílias beneficiárias do PBF, 10% (239), (gráfico10) declararam que tem algum membro que não frequenta a escola. Seguindo esta análise, observamos que o índice de analfabetos pode ser tido como alto, ou conforme o gráfico 12 a escolaridade dos adultos é baixo, equivalendo ao índice de (0, 2010) do IDF.

Assim, encaminha-se para as análises finais desta pesquisa, sem redundar no que foi objeto do debate anterior, observa-se que o impacto gerado pelo PBF para o desenvolvimento humano em Sinop, é percebido pelo alívio imediato na melhora das condições de vida, com aumento da renda, especificamente para aquelas famílias margeadas pela indigência e miserabilidade. Todavia, o desenvolvimento humano não recai apenas em redistribuição de renda, como se os beneficiários agissem como clientes consumidores dos programas sociais. Necessitam de ativação econômica, para potencializar internamente e produzir as condições materiais para tomada de decisões, protagonizando suas vidas de modo autônomo.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. COIMBRA, Marcos Antonio. SANTOS, Wanderlei Guilherme dos. **Política social e combate à pobreza**. Zahar: Rio de Janeiro, 1987.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Política Social e combate à pobreza: a teoria da prática**. In : ABRANCHES, Sérgio Henrique. COIMBRA, Marcos Antonio. SANTOS, Wanderlei Guilherme dos.(orgs). **Política social e combate à pobreza**. Zahar: Rio de Janeiro, 1987.

ABRAMOVAY, Ricardo. O que é Fome. Ed brasiliense, in: Coleção Primeiros Passos, 1991, São Paulo. Brasil.

ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.

ADORNO, Sérgio. "A experiência precoce da punição". In: Martins, José de Souza (coord.). O massacre dos inocentes. A criança sem infância no Brasil. (2ª ed.: 1993). São Paulo: Hucitec, 1991, pp. 181-208 (ISBN 85-271-0164-5) (D); versão em italiano: "La precoce esperienza della punizioni". In: Martins, José de Souza (org.). L'infanzia negata. Chieti Scalo: Vecchio Faggio, 1991, pp. 201-233.

ARRETCHE, Marta. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, ANPOCS, 18 (51), 2003. pp. 7-10.

ASSEBURG, Hans Benno & GAIGER, Luiz Inácio. **A economia solidária diante das desigualdades**. *Dados* [online]. 2007, vol.50, n.3 pp. 499-533.

BARROS, Ricardo. HERNRIQUES, Ricardo. MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Dossiê desigualdade. São Paulo, ANPOCS, 15(42), 2000. pp.123-142.

BARROS, Ricardo; CARVALHO, Mirela e FRANCO, Samuel. **O Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF)**. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para Discussão nº 986). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0986.pdf>. Acesso em 11 mai. 2010.

BARROS, Ricardo P; CARVALHO, Mirela. FRANCO, Samuel. MENDONÇA, Rosane. **Determinantes Imediatos da Queda da Desigualdade de Renda Brasileira**. In : BARROS, Ricardo P; Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea (orgs) Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2007. 2v. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/082/08201004.>> Acesso em 12 mai.2011.

BARROS, Ricardo P; CARVALHO, Mirela. FRANCO, Samuel. MENDONÇA, Rosane. **A Queda Recente da Desigualdade de Renda no Brasil**. (Texto para discussão nº 1.258), IPEA, Rio de Janeiro, 2007, pp. 01- 26. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1258.pdf> Acesso em 04 abr. 2011.

BRASIL. PROJETO FOME ZERO. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Instituto Cidadania. 2001, São Paulo. PROGRAMA FOME ZERO. Disponível www.fomezero.org.br. BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social: fundamentos e história**. 7.ed. – São Paulo : Cortez, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRITO, Alessandra Scalioni. KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Beneficiários do Programa Bolsa Família e mercado de trabalho: considerações metodológicas e substantivas**. Rio de Janeiro, 2011.

CEDE/UFF. (Texto para para discussão nº 21, jun. 2011).Disponível em <<http://www.proac.uff.br/cede/s%C3%A9rie-cede-de-textos-para-discuss%C3%A3o>> Acesso em 15 jun. 2011.

CARDOSO JR., José C., JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da ação estatal.** In: JACCOUD, Luciana (org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.* Brasília: IPEA, 2005, pp. 181-260. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/questaosocial/Cap_5.pdf> Acesso em 15 jan.2011.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** 4 ed. Campinas, SP : Papirus, 1994.

CARRANZA, Raúl Olmedo. **Descentralización y municipalización de los programas Sociales.** In : KLIKSBERG, B. (org.) *El rediseño del Estado – Uma perspectiva internacional.* México, Fondo de Cultura Económica? Instituto Nacional de Administración Pública de México, 1996.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social,** Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

_____.**As armadilhas da exclusão.** In: *Desigualdade e a questão social.* (Orgs.) BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. BÓGUS, Lucia. YAZBEK, Maria Carmelita. São Paulo : EDUC, 2000.

_____. **A insegurança social:** O que é ser protegido. Petrópolis: Vozes, 2005.

_____.**A dinâmica dos processos de marginalização:** da vulnerabilidade à "desfiliação". *Caderno CRH*, 26/27: 19-40, 1997.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome o dilema brasileiro: pão ou aço.* 3. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____.*Geografia da Fome.* 10ª Edição. Editora Brasiliense. São Paulo. 1967.

COHN, Amélia. *Desigualdade, desenvolvimento social e políticas sociais no Brasil.* **Cadernos CEDEC:** Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n. 57. São Paulo: Editora Fiocruz / Abrasco, 1996.

_____.**O lugar do social.** In:_____. *O impacto social da globalização no mundo.* Observatório da Cidadania. Relatório 2002. Rio de Janeiro: IBASE, nº 6, 2002. pp. 83-85.

_____.**Políticas sociais e pobreza no Brasil.** *Planejamento e Políticas Públicas.* IPEA, nº 12, jun./dez. 1995, pp. 1-18.

COIMBRA, Marcos Antonio. **Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais.** In : ABRANCHES, Sérgio Henrique. COIMBRA, Marcos Antonio. SANTOS, Wanderlei Guilherme dos.(orgs). **Política social e combate à pobreza.** Zahar: Rio de Janeiro, 1987.

COSTA, Sergio. *Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil.* Uma abordagem tentativa. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 38, 1994, p. 38-52.

COUTO, Berenice Rojas. **O sistema Único de Assistência Social:** uma nova forma de gestão da assistência. In: MDS. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Brasília: MDS/UNESCO, 2009, pp. 160-201. Disponível em: www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/download > Acesso em 15 abr.2011.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa:** método qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre : Artmed, 2007.

CUNHA, Rosani. **Transferência de renda com condicionalidade:** a experiência do Programa Bolsa Família. In: MDS. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Brasília:

MDS/UNESCO, 2009, pp.330-361. Disponível em: www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca > Acesso em 15 abr.2011.

DAGNINO, Evelina. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002. 364 p.

_____. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In : MATO, Daniel (org.) Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización. Caracas : FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

_____. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. Editora Brasiliense : São Paulo, 1994.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro : Relume-Dumará /ANPOCS, 1995, cap.3 e 4, p. 73-122.

DRAIBE, Sônia Miriam. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo social. São Paulo, v. 15, n 2, nov. 2003.

_____. **O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização**. In: Revista Análise & Conjuntural, vol. 8, fev. p. 13-19, IPARDES, Curitiba, 1986.

DURKHEIM, Émile. **As regras do Método Sociológico**. NEVES, Paulo (org.) 2 ed. São Paulo: Martins e Fontes, 1999.

FAO, IDB, WB. **Brasil: Fome Zero lições Principais**. Documento de Trabalho Vídeio Conferencia Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela. Santiago, Agt. 2006.

FAGNANI, Eduardo. **Política social do Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Campinas (SP): Instituto de Economia, Unicamp, tese, 2005. Disponível em <[http://unbonline.com.br/nepos/publicacoes/Politica%20Social%20no%20\(1964-2002\).pdf](http://unbonline.com.br/nepos/publicacoes/Politica%20Social%20no%20(1964-2002).pdf)>. Acesso em 28 mai. 2011.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Vinte anos depois: a construção democrática brasileira vista da periferia de São Paulo**. Lua Nova, São Paulo, n. 72, 2007.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. Revista Katálysis. Florianópolis v. 10 2007, pp. 65-74.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Florense-Universitária, 1987.

GAIGER, Luiz Inácio Germany. **A associação econômica dos pobres como via de combate às desigualdades**. Cadernos CRH, 2009, vol.22, n.57. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103 > Acesso em 31 jul. 2011.

GRASEL, Dirceu. ZAVALA, Arturo A. Z. & RAMMINGER, Reinhard. **Agricultura e Indicadores de Renda no Estado de Mato Grosso (1980-2005)**. Informe Gepec – Vol. 12, n. 2, jul./dez. 2008, pp. 57.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2000.

_____. **História dos movimentos sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 3. Ed. São Paulo: Loyola, 2003.

_____. **O protagonismo da sociedade civil no urbano**. In : Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia. Belo Horizonte - MG, de 31 de maio a 03 de junho de 2005. Disponível

em:<http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=57&Itemid=171>Acesso em 02 jul. 2011.

HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa. Crítica a razão funcionalista. Madrid: Taurus, 2 v, In: **Theorie des Kommunikativen Handelns**. Frankfurt : Suhrkamp, 1988.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HIRAI, W. G. & Anjos, F. S. **Estado e segurança alimentar**: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. Revista Textos & Contextos : Porto Alegre, 2007, v. 6 n. 2 p. 335-353.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Caderno CEDES, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001.

HOFFMANN, Rodolfo. **As Transferências não são a causa principal da redução da desigualdade**. Revista Econômica, vol. 7, nº 2, 2005, pp. 335-341.

HONNETH, Alex. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

IPEA. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil**. Brasília: IPEA, 2010. (Comunicados do IPEA, nº 58, pp.01-15, 13 jul. 2010).

_____.PNAD 2009 - **Primeiras análises**: Distribuição de renda entre 1995 e 2009. Brasília: IPEA, 2010. (Comunicados do IPEA, nº 63, 05 out. 2010). Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101005_comunicadoipea63.pdf. Acesso em 09 abr. 2011.

_____. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Nota Técnica. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ago. de 2006. Disponível em http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=295 Acesso em 08 dez.2010.

_____. **Mercado de trabalho conjuntura e análise**. Brasília: IPEA, 2010, (Nota Técnica, nº 45, nov. 2010).

IVO, Anete Brito Leal. **A reconversão do social**: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. São Paulo em Perspectiva. vol.18, n.2, 2004, p. 57-67.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patricia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. **Assistência Social e Segurança Alimentar**: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. IPEA: Brasília, 2009.

JACCOUD, Luciana. **Proteção social no Brasil**: debates e desafios. In : Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009, 424 p.

JACOBI, Pedro. **Movimentos populares urbanos e resposta do Estado**: autonomia e controle popular versus cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato Raul (org.). **Movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro : Zarár, 1983. p. 145-179.

_____.**Movimentos sociais e políticas públicas**: demandas por saneamento básico e saúde: São Paulo, 1974/84. São Paulo : Cortez, 1989.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, medidas e aplicações. 3. ed. Campinas: Allínea/PUC-Campinas, 2004.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações sociais e esfera pública**: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

KARSCH, Ursula M.. **Idosos dependentes: famílias e cuidadores**. Cadernos de Saúde Pública. 2003, vol.19, n.3, pp. 861-866.

KAUCHAKJE, Samira. Solidariedade política e constituição de sujeitos: a atualidade dos movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v. 23, n. 3, 2008. pp. 667-696.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Políticas Sociais**: focalização ou universalização?. Revista de Economia Política, vol.26, n.4, 2006, p. 564-574.

_____. **Redistribuição e desenvolvimento?** A economia política do programa bolsa família. *Dados*, 2009, vol.52, n.1, p. 53-83.

_____. **Políticas sociais sob a perspectiva do Estado de Bem-Estar Social**: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro. (Texto para Discussão n. 34 – Março 2011) CEDE, Disponível em < <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD34.pdf> > Acesso em 23 mai. 2011.

KOWARICK, Lúcio. “**Cidade e cidadania**: cidadão privado e subcidadão público”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 5, nº 2, abr./jun. 1991, pp. 2-8.

LANGONI, C.G. **Distribuição de renda e crescimento econômico do Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

LARANGEIRA, Sônia M. G. **Gestão Pública e Participação**: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. *São Paulo em Perspectiva*, v.10, nº.3, 1996, pp.129-137.

LAVINAS, Lena. NICOLL, Marcelo. **Atividade e vulnerabilidade**: quais os arranjos familiares em risco?. *Dados* [online]. 2006, vol.49, n.1, pp. 67-97. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011 > . Acesso em 23 jul.2011.

LAUTIER, Bruno. **O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia?** Cadernos CRH, 2010, vol.23, n.59. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103 > Acesso em 29 jul.2011.

LAVALLE, Adrián Gurza. “**Sem pena nem glória**: o debate da sociedade civil nos anos 1990”. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 66, Jul. 2003a, pp. 91-110.

_____. “**Cidadania, igualdade e diferença**”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 59, 2003b, pp. 75-93.

LEICHSENDRING, Alexandre R. **Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família**. In : *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília : Ipea, 2010. v. 1, pp.271-300.

LOPES, José Rogério. “**Exclusão social**” e **controle social**: estratégias contemporâneas de redução da sujeitidade. **Psicologia Social**. Porto Alegre, v. 18, n. 2, ago. 2006.

LOPES, José Rogério. **Processos sociais de exclusão e políticas públicas de enfrentamento da pobreza**. *Cadernos CRH*. 2008, vol.21, n.53. pp. 347-360.

LÖWY, Michel. **Ideologia e ciência**: elementos para uma análise marxista. 12. ed. São Paulo : Cortez, 1998.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-Filosóficos e outros textos escolhidos**. In: BRUNI, José Carlos. (org.). 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 101-123.

MARIÓ, Estanislao Gacitúa. WOOLCOCK, Michael (orgs). **Exclusão social e mobilidade no Brasil**. Brasília: IPEA: Banco Mundial, 2005.

MARQUES, Rosa Maria e MENDES, Áquilas. **Servindo a dois senhores**: as políticas sociais no governo Lula. Revista *katálysis*, 2007, vol.10, n.1.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana e SOARES, Fábio. **Transferência de renda no Brasil**. Novos Estudos - CEBRAP. 2007, n.79, pp. 5-21.

MEDEIROS, Rosange Acosta de. **Condicionalidades nos programas de transferência de renda**: tensão entre direitos e controle dos pobres. Tese doutoramento, PPGSS, PUC-RS, Porto Alegre, 2008. Disponível em < http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?arquivo=1797 > Acesso em 24 mai. 2011.

MELO, Marcus André. **As sete vidas da agenda pública brasileira**. In: RICO, Elizabeth Melo. (org). Avaliação de políticas sociais : uma questão em debate. 6.ed. – São Paulo : Cortez : Instituto de Estudos Especiais, 2009. pp.11-28.

MERCADANTE, Aloízio; Construindo estratégias para combater a desigualdade social: uma perspectiva socioeconômica; in: Werthein, Jorge; Noleto, Marlova Jovchelovitch. Pobreza e desigualdade no Brasil. traçando caminhos para a inclusão social, Brasília, UNESCO, 2003, p.37-51.

MISHRA, Ramesh. **O Estado Providência na sociedade capitalista**. Oeiras, Celta, Portugal, 1995.

NAJAR, Alberto Lopes; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria and ANDRADE, Carla Lourenço Tavares de. **Índice de desenvolvimento da família**: uma análise comparativa em 21 municípios do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, 2008, vol.24, suppl.1. Disponível em: < http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext > Acesso em 31jul. 2011.

NEPP. **Estratégias para Combater a Pobreza no Brasil. Programas, instituições e recurso**: relatório final. Campinas: NEPP/UNICAMP, maio, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura Política**. Cedec. n. 3. Local: Editora, 1980. p. inicial e final.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social em debate”**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. **Revista Serviço Social e sociedade**. São Paulo, Cortez, ano 18º, n. 53, p.80-101, mar-1997.

PAUGAM, Serge. O conceito de desqualificação social. In: VERAS, M.P.B. **Por uma sociologia da exclusão social**: o debate com Serge Paugam. São Paulo: Educ, 1999. p. 63-80.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas & questões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PIERUCCI, Antônio Flávio. **Ciladas da diferença**. 34. ed. São Paulo: USP, 1999.

POCHMANN, Marcio. **Proteção social na periferia do capitalismo**: considerações sobre o Brasil. São Paulo em Perspectiva, 2004, vol.18, n.2, pp. 3-16.

RAMOS, Carlos Alberto. SANTANA, Ricardo. **Os Pobres que Levantem a Mão** (mas será que são mesmo pobres?) Uma Tentativa de Validar o Cadastro Único. Texto nº 263, Universidade de Brasília, Departamento de Economia, Brasília, novembro de 2002.

REIS, Elisa P. **Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Dossiê desigualdade. São Paulo, ANPOCS, 15(42), 2000, p.143-152.

REIS, Elisa. **Reflexões legais para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, ANPOCS 18 (51), 2003, p. 21-30.

REGO, Walquiria Leão. **Aspectos teóricos das Políticas de Cidadania**: Uma Aproximação ao Bolsa Família. *Lua Nova*, São Paulo, 73: 147-185, 2008.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. São Paulo: Cia. das Letras, 2005.

SALM, Cláudio. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**: uma leitura crítica. In: BARROS, Ricardo; FOGUEL, Miguel; ULYSSEA, Gabriel (Org.) *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p.279-297.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008 (Coleção para um novo senso comum, v. 4).

_____. **A construção multicultural da igualdade e da diferença**. Oficina do CES. nº 135, Coimbra, 1999. p. 1-61. (Publicação seriada do Centro de Estudos Sociais).

SANTOS, José Vicente Tavares dos Santos. **Violência no tempo da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____. **Matuchos**: exclusão e luta: do sul para a Amazônia. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

_____. **Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana**. Novos Estudos CEBRAP, n. 20, São Paulo, 1988.

_____. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SCALON, Celi. **Justiça como igualdade?** A percepção da elite e do povo brasileiro. Revista Sociologias. Porto Alegre, ano 9, n. 18, (jun/dez. 2007) pp. 126-149.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SICSÚ, João. Contexto Macroeconômico. In: **13º Congresso BIEN 2010 – Renda Básica como Instrumento de Justiça e Paz**. 30 de junho a 02 de julho. FEA-USP, São Paulo, Brasil, 2010. Disponível em: <http://www.Sinteseeventos.com.br/bien/pt/txt_cabecalho_pt.gif>. Acesso em: 28 fev. 2011.

SILVA, Maria Ozaniza da Silva e. YAZBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI**. A prevalência dos programas de transferência de renda. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliando o bolsa-família: unificação, focalização e impactos.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **A Comunidade solidária: o não enfrentamento da Pobreza no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2001.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável?** Revista de Economia Política. São Paulo, v. 30, n. 3, set. 2010.

_____. **A distribuição dos rendimentos do trabalho e a queda da desigualdade de 1995 a 2009.** Brasília. IPEA, 2010. (Nota Técnica, nº 45, nov. 2010).

_____. **Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004.** Revista **Econômica.** Rio de Janeiro : Editora, v. 8, n. 1, jun. 2006. p. 83-115.

SOARES, Sergei. SÁTYRO, Natália. **O programa bolsa família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.** Texto para discussão nº 1424. Brasília: IPEA, 2009.

SOBOTKA, Emil A. **Por que se faz políticas sociais no Brasil?** Notas sobre estratégias de legitimação nos últimos dois governos federais. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 6, n. 1, jan/jun, Porto Alegre, 2006, pp. 79-93.

_____. **A utopia político-emancipatória em transição: movimentos sociais viram ONGs que viram “terceiro setor”.** Teoria e Sociedade, UFMG, Belo Horizonte, v. 11, nº 1, jan.-jun. 2003, pp. 48-65.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais.** São Paulo Perspectiva. 2004, vol.18, n.2, pp. 27-41.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologia. Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45 jul/dez.2006.

SPOSATI, Aldaíza. **Regulação Social Tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio.** *Caderno Ideação*, II Fórum Social Mundial, Porto Alegre, p. 33- 53, 2002.

_____. **Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes.** In: MDS. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Brasília: MDS/ UNESCO, 2009.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** São Paulo: Cortez, 2002.

TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos.** São Paulo: Loyola, 2000.

TOURAINÉ, Alain. **Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina.** Campinas: Unicamp, 1989.

_____. **Um novo paradigma para compreender o mundo de hoje.** Petrópolis: Vozes, 2007.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YASBEK, Maria Carmelita. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras.** São Paulo em Perspectiva, 2004, vol.18, n.2, pp. 104-112. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid > Acesso em 31 jul. 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3.ed. Porto Alegre : Bookman, 2005.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **Enigmas do social**. In :WANDERLEY, Mariangela Belfiore. BÓGUS, Lucia. YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs). Desigualdade e a questão social. São Paulo: EDUC, 2004.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. **Metamorfoses do desenvolvimento de comunidade e suas relações com o serviço social**. São Paulo: Cortez, 1993.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Fundamentos da sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília: UnB. 2000.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos**: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos. 2006, vol.3, n.4, pp. 144-159.