

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PROGRAMA COMPARTILHAR/CHEQUE
CIDADÃO:
O DIFÍCIL EQUACIONAMENTO ENTRE
CARÊNCIAS E DIREITOS**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À
ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE
EMPRESAS PARA A OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ROSANGELA ALVES BRAVO

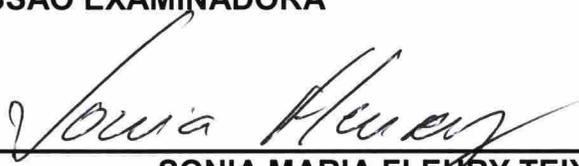
Rio de Janeiro, 2002.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA COMPARTILHAR/CHEQUE CIDADÃO: O DIFÍCIL
EQUACIONAMENTO ENTRE CARÊNCIAS E DIREITOS**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
ROSANGELA ALVES BRAVO**

**E
APROVADA EM / / 2002
PELA COMISSÃO EXAMINADORA**



**SONIA MARIA FLEURY TEIXEIRA
DOUTORA EM CIÊNCIA POLÍTICA**



**DEBORAH MORAES ZOUAIN
DOUTORA EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**



**LENAURA DE VASCONCELOS COSTA LOBATO
DOUTORA EM SAÚDE PÚBLICA**

A meus pais, pelo exemplo de vida

A Gabriella, Barbara e Marquinhos, por me ensinar o valor do amor incondicional

Ao Marcus, pela paciência inesgotável sempre a mim dedicada

A Deus, por todos os meus afetos

Agradecimentos

Devo a muitas pessoas o resultado final deste trabalho e é muito honrada que dedico este espaço para homenageá-las. Grande parte delas tem um papel mais do que fundamental nesta parte de minha trajetória, em especial agradeço:

À Profª Sonia Fleury, por ter me recebido de braços abertos e apostado em meu trabalho. Muito mais que orientadora, um grande afeto colocado por Deus em minha vida.

À Profª Deborah Moraes Zouain, pelo apoio e carinho sempre dispensados.

À Profª Lenaura Lobato, pela críticas, sugestões pertinentes e convívio recente.

Aos professores e funcionários da EBAPE, pelo trabalho dedicado.

A todos os colegas de mestrado, cujo convívio deixará saudades. Em especial à Yara Tarragó Vargas, mais que amiga, uma irmã querida que ganhei nas idas e vindas da vida.

À equipe do Observatório, aos que se foram e aos que chegaram, cujos contatos e conversas me enriqueceram profundamente.

À Andreia Pereira de Assis, pela paciência e carinho ao ajudar-me na formatação do trabalho.

À CAPES, pelo auxílio financeiro que permitiu a consecução deste trabalho.

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS..... | i |
| RESUMO..... | ii |
| ABSTRACT..... | iii |
| <u>Apresentação</u>..... | 3 |
| | |
| CAPÍTULO 1 - PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA NO CONTEXTO DE POBREZA E EXCLUSÃO | |
| BRASILEIROS | 11 |
| 1.1. Emergência e Desenvolvimento do <i>Welfare State</i> | 11 |
| 1.1.1 – Diferentes Padrões de Welfare State | 12 |
| 1.2. Gênese dos Programas de Renda Mínima: dificuldades do <i>Welfare State</i> no novo contexto mundial..... | 17 |
| 1.3. Fundamentos teóricos e concepções de programas de renda mínima..... | 23 |
| 1.3.1. Corrente de Inspiração Liberal | 24 |
| 1.3.2. Corrente Progressista ou Distributivista | 29 |
| 1.3.3. Corrente que Preconiza a Inserção..... | 30 |
| 1.4. Crise mundial e apartação social no Brasil..... | 31 |
| 1.4.1. O Retrato da Pobreza e Desigualdade no Brasil | 33 |
| 1.4.2. Refletindo sobre as Noções de Pobreza e Exclusão | 45 |
| 1.4.3. Dimensões da exclusão social: uma proposta conceitual para analisar o fenômeno | 52 |
| CAPÍTULO 2 – MÍNIMOS SOCIAIS, RENDA MÍNIMA E CIDADANIA: A ENCRUZILHADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DE HOJE | 58 |
| 2.1 - Demarcando o Tema da Cidadania no Brasil..... | 58 |
| 2.1.1. “Você sabe com quem está falando?”..... | 61 |
| 2.1.2. As diversas cidadanias no Brasil relacional | 65 |
| 2.2. Mínimos sociais, políticas de assistência e renda mínima sob a ótica da cidadania | 72 |
| 2.3. Programas de Renda Mínima no Sistema Brasileiro de Proteção Social | 79 |
| 2.4. Mínimos Sociais e Renda Mínima: desafios e limites..... | 85 |
| CAPÍTULO 3 - RENDA MÍNIMA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: O PROGRAMA COMPARTILHAR/CHEQUE CIDADÃO | 92 |
| 3.1. Visão Geral do Programa | 92 |
| 3.1.1. Objetivo Final..... | 92 |
| 3.1.2. Objetivos Específicos | 92 |
| 3.1.3. Critérios de Elegibilidade..... | 93 |
| 3.1.4. Contrapartida das famílias | 94 |
| 3.1.5. Operacionalização..... | 94 |
| 3.1.6. Tempo de Duração do Benefício..... | 97 |
| 3.1.7. Famílias Cadastradas e Entidades Inscritas | 98 |
| 3.2. Entrevistas | 100 |

| | |
|--|-----|
| 3.2.1. Perfil | 102 |
| 3.2.2. Relação Institucional | 104 |
| 3.2.3. Percepção do impacto do Programa na vida ocupacional e sociofamiliar dos beneficiários | 109 |
| 3.2.4. Satisfação e Expectativas de Continuidade do Programa | 115 |
| 3.2.5. Representações | 121 |
| CAPÍTULO IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS | 126 |
| 4.1. Cheque Cidadão: favor ou direito? | 131 |
| 5 – BIBLIOGRAFIA | 134 |

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADROS

| | |
|--|----|
| QUADRO 1 – TIPOS DE <i>WELFARE STATE</i> | 13 |
| QUADRO 2 – MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL | 16 |
| QUADRO 3 – CLASSIFICAÇÃO DOS GASTOS | 26 |

TABELAS

| | |
|--|-----|
| TABELA 1 – POBREZA E INDIGÊNCIA NO BRASIL | 34 |
| TABELA 2 – CONCENTRAÇÃO DE RENDA NO BRASIL | 37 |
| TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E RIQUEZA | 38 |
| TABELA 4 – CONCENTRAÇÃO DE ENTIDADES VOLUNTÁRIAS POR MUNICÍPIO | 99 |
| TABELA 5 – CONCENTRAÇÃO DAS ENTIDADES VOLUNTÁRIAS POR RELIGIÃO | 99 |
| TABELA 6 – COMPARATIVO DA CONCENTRAÇÃO DAS ENTIDADES VOLUNTÁRIAS POR RELIGIÃO (2000 – 2002) | 100 |

RESUMO

O presente estudo buscou verificar se o programa de garantia de renda mínima instituído no estado do Rio de Janeiro – Programa Compartilhar/Cheque Cidadão – se constitui como um programa social alicerçado na ótica dos direitos de cidadania ou, configura-se, conforme amplas denúncias, como uma política assistencialista e clientelista. Para tanto, efetuamos um estudo de campo eminentemente qualitativo que tencionou capturar a riqueza dos depoimentos prestados por beneficiários do Programa, bem como representantes de instituições religiosas de diferentes credos. Partimos do pressuposto que a pobreza é uma situação antagônica ao direito como conceito e como categoria. Deste ponto de vista, consideramos que o conceito de exclusão social – que, em última análise, configura-se como a principal justificativa para a implantação de programas com este perfil no Brasil – hoje se confronta diretamente com a concepção de universalidade e, com ela, a dos direitos sociais e de cidadania. Os resultados encontrados favorecem uma visão do Programa na qual a lógica da ajuda e da benemerência se sobrepõe à percepção dos direitos e os beneficiários se vêem como carentes e necessitados, não como cidadãos.

ABSTRACT

The present study aimed at verifying if the basic income program set in the state of Rio de Janeiro, the Citizen Check Program, is a social program based on the citizenship rights point of view or, as it has been widely accused, it is an assistencialist and clientelist policy. Thus, we have elaborated a qualitative research which has tried to catch the valuable statements from the beneficiaries of the program as well as the representatives of religious institutions of different beliefs. We started from the point that poverty is a situation opposed to the Rights as a concept and as a category. From this point of view, we considered that the concept of social exclusion, which is the main reason for the adoption of this kind of program in Brazil, nowadays is directly opposed to the conception of universality and, with it, the conception of Social Rights and citizenship. The outcomes support a view of the program through which the logic of benevolence blinds the perception of the Rights and the beneficiaries see themselves as destitute people in need, not as citizens.

Apresentação

As políticas sociais de um país são, em grande medida, a expressão da concepção do papel do Estado que esse país tem, na promoção e conquista do bem-estar na sociedade.

Infelizmente, o sistema de proteção social no Brasil pode ser acusado de deficiente em termos de cobertura e ineficaz até mesmo para os poucos que poderiam beneficiar-se, graças a sua inserção no mercado de trabalho. Durante anos, apenas aqueles que integravam o setor formal da economia e estavam vinculados a setores com elevado poder de barganha corporativo podiam usufruir de algumas vantagens sociais. Como grande parte da população pobre brasileira manteve vínculos assistemáticos e precários com o mercado de trabalho em geral, permaneceu, por isso mesmo, à margem desse sistema de proteção social, marcado por forte iniquidade. Sequer conseguia ser atendida pelas políticas compensatórias que têm nela seu público-alvo e cuja razão de ser é reduzir seu grau de vulnerabilidade social.

Ainda hoje, o passivo da pobreza é vergonhoso para o país. Diariamente somos confrontados com um contingente que se mantém elevado em termos absolutos e relativos e que está a exigir políticas que possam ter efeitos positivos e imediatos, rompendo com o ciclo de reprodução da pobreza e da exclusão social. Organismos internacionais tradicionalmente reconhecidos como pouco favoráveis a investimentos de caráter social – que, segundo eles, costumam agravar situações de déficit público – têm apontado que o caminho para atenuar os efeitos da crise sobre a população mais desfavorecida passa forçosamente por melhores inversões de recursos fiscais na área social.

Quanto aos objetivos, não parecem existir vozes divergentes. A pergunta que se coloca hoje, entretanto, é como fazer isto. Em outras palavras, como aumentar a eficiência do gasto público, fazendo com a que ele alcance os mais desprotegidos e lhes traga maior nível de bem-estar. Poderiam ser os programas de renda mínima uma resposta viável a este questionamento? Seriam somente os critérios de eficiência e eficácia suficientes para justificar a panacéia que gira em torno deste tipo

de política? A aparente unanimidade em torno da renda mínima não estaria obscurecendo a importância do estabelecimento de um debate em torno das diferentes e, na maioria das vezes, divergentes propostas implementadas e/ou em vias de implementação?

O fato é que o quadro de aumento do desemprego e da recessão econômica em meio a uma profunda crise fiscal, que compromete a atuação eficiente do setor público nas áreas onde seu papel na redistribuição do bem-estar e da equalização das condições de vida da população é essencial, aponta impasses na solução de um problema que se arrasta há décadas no país, sem melhoras substantivas. Somam-se a isto mudanças estruturais no perfil do mercado de trabalho, que atingem inclusive grupos sócio-ocupacionais antes menos expostos à situação de instabilidade crescente das relações de trabalho. Os novos postos de trabalho demandam mão-de-obra cada vez mais qualificada e experiente, o que agrava a situação dos trabalhadores brasileiros, dado seu baixo nível de escolaridade e qualificação profissional. Uma situação que só faz alastrar o espectro da pobreza.

Concordamos com Demo (1988), quando condiciona este estado secular de pobreza material de amplas parcelas da sociedade brasileira à nossa situação de “pobreza política”. Na verdade, dificilmente superaremos a primeira se não superarmos a segunda, embora uma não se reduza à outra. Para o autor, politicamente pobre

“é a pessoa ou grupo que vive a condição de massa de manobra, de objeto de dominação e manipulação, de instrumento a serviço dos outros. Dá-se na esfera do poder, onde o pobre aparece como matéria de dominação, na senzala da vida, coibido de autodeterminação. Uma face aguda dessa pobreza é a falta de consciência dela mesma, o que impede, de partida, todo o projeto de sua superação” (Demo, 1988: 42).

O campo das políticas sociais brasileiras se manteve secularmente refém de uma matriz conservadora e oligárquica, cujas ações sempre foram atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo. Assim, do ponto de vista político, as intervenções no campo da Política Social e, particularmente na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas

assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais (Yazbeck, 1995), o que corrobora nosso estado perene de pobres políticos.

Na verdade, nosso tradicional assistencialismo sempre foi um poderoso instrumento de perpetuação do *status quo* para as elites brasileiras, servindo para ocultar a verdadeira fonte geradora das desigualdades de renda e riqueza, promotoras da pobreza e da exclusão social no país. Distorce, assim, seu importante papel da ampliação das bases de legitimação do Estado e de seu poder político de controle social, ao dificultar a incorporação de amplos e crescentes contingentes populacionais à cidadania universal.

Yazbeck (1995) atrela as intervenções do Estado no campo social ao perfil do capitalismo no Brasil. Para a autora,

“uma incursão às complexas e desarticuladas políticas sociais brasileiras em sua trajetória histórica, evidencia seu funcionamento ambíguo, na perspectiva da acomodação de interesses, permitindo apenas acesso discriminado a recursos e serviços sociais, reiterando o caráter excludente que vem caracterizando os investimentos sociais do Estado. São políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos. Nesse sentido, servem à acomodação de interesses de classe e são compatíveis com o caráter obsoleto dos aparelhos do Estado em face da questão. Constituem-se de ações que, no limite, reproduzem a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira” (Yazbeck, 1995: 7).

Apesar dessas características, vemos crescer a dependência de segmentos cada vez maiores da população, dos serviços sociais públicos para o atendimento de suas necessidades, particularmente no que se refere às condições de vida do espaço urbano. Desnecessário é lembrar o aumento do número absoluto de pobres nos últimos anos e a conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre as minorias abastadas e as massas miseráveis, nos evidenciando o longo caminho que nos separa de uma necessária redistribuição de renda, da constituição de políticas que se voltem às demandas dos grandes contingentes esmagados pela pobreza e,

principalmente, da paulatina dissolução de nosso histórico estado de pobreza política.

Com a promulgação da Constituição de 1988, tentou-se demarcar um novo momento na política de assistência social brasileira que, a partir daí, passou a assumir o caráter de política social pública, sendo concebida como direito de seguridade social, isto é, como um dos direitos de cidadania dos brasileiros. Olhar a questão da assistência social sob o foco da Seguridade Social supõe estabelecer qual é o padrão básico de qualidade com que será provida uma necessidade, quais as necessidades a serem providas dentro da assistência social, com qual padrão de segurança social e padrão de relações civilizatórias que esta sociedade irá operar na busca da igualdade, da equidade e da justiça social entre seus semelhantes.

Para Sposati (1995), o primeiro passo necessário para compreendê-la como política de seguridade é romper com a idéia de que a assistência social seja um campo estrito da assistência com um significado tutelador. Ou seja, há a necessidade de se romper com a cultura que a percebe como uma “prática intuitiva de benemerência, assentada na expressão de um sentimento moral, ou em nossa civilização, pelo sentimento judaico-cristão da caridade” (Sposati, 1995: 22). Tal cultura vê o assistido como um carente, um indivíduo incapaz de se inserir no principal espaço de representação do capitalismo – o mercado. Na verdade, nunca logramos romper com essa cultura e a assistência no Brasil transita no pantanoso terreno encravado entre carências e direitos.

Paralelamente a isto, nas últimas décadas, principalmente a partir da queda do Muro de Berlim e da aparente vitória do ideário neoliberal, a capacidade de ação estatal em promover o desenvolvimento social tem esbarrado em significativos limites, potencializados pela onda de transformações produtivas já em curso e pela imposição de uma nova divisão internacional do trabalho – a globalização.

No Brasil, esse processo vem se arrastando desde o início da década de 80, período no qual se inicia prolongado período de estagnação econômica que, junto com a opção pela ausência de políticas sociais efetivas, ampliou sistematicamente os problemas de emprego, com a precarização das relações de trabalho, o significativo

crescimento do trabalho informal e o conseqüente aumento da pobreza e do *apartheid* social.

É nesse contexto que os programas de renda mínima passaram, desde a última década, a ocupar posição central na agenda política internacional, seja nos países desenvolvidos, seja no mundo subdesenvolvido. Nos países centrais, principalmente os europeus, o tema ganhou força em virtude da crise da sociedade salarial, ecoando entre os defensores de redefinições progressistas do sistema de políticas sociais, diante do aumento exponencial do desemprego e da precarização das relações de trabalho.

No mundo subdesenvolvido, principalmente nos países latino-americanos – que já trilhavam as difíceis rotas do ajustamento fiscal e das reformas institucionais – o tema foi inserido no debate como programa de combate à pobreza e à miséria, concebido como alternativa à visão convencional e estreita que recomendava, no pacote das reformas, medidas meramente compensatórias emergenciais e assistencialistas de proteção de grupos vulneráveis, especialmente afetados pelo ajustamento.

No Brasil, o debate em torno de programas de garantia de renda mínima foi deflagrado a partir da aprovação no Senado, em 1991, do projeto de lei apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), embora não tenha conseguido ser aprovado na Câmara Federal. Apesar do projeto de renda mínima original não ter passado, pertence ao Senador Suplicy o mérito de ter colocado a temática na pauta de debate público.

Hoje há um reconhecimento internacional que pobreza e exclusão social são, no plano individual, involuntárias. Elas são o resultado da ação de instituições e de políticas que limitam ou inviabilizam a interação social, o acesso de determinados grupos sociais ou pessoas a recursos, restringindo seus direitos de cidadania.

Desta perspectiva, a questão central nas políticas de combate à pobreza e à exclusão social é a transformação das instituições de tal forma que a participação dos mais pobres esteja garantida em patamares mínimos de qualidade de vida que

são concretamente definidos por cada sociedade. Estas políticas – nas quais os Programas de Garantia de Renda Mínima se inscrevem – necessitam atuar influenciando as relações entre as macro-políticas e a qualidade de vida dos cidadãos.

Para Telles (1998), o tema traz à discussão os embates em torno dos mínimos sociais e os impasses para a construção democrática da noção de qualidade de vida publicamente reconhecida, a ser incorporada pelos sujeitos políticos como exigência de cidadania.

Telles (1998:13) aponta que o maior ou menor sucesso dos programas de renda mínima

“vai além dos constrangimentos ou possibilidades ‘técnicas’ a serem levados em conta pelos agentes sociais diretamente envolvidos na sua execução. Pois a questão é política e depende da ampliação do horizonte democrático de mobilização e ação conjugada de sujeitos políticos. (...) Depende, sobretudo, da construção de uma noção de bem público e responsabilidade pública que tenha como medida os direitos de cidadania”.

Assim sendo, o maior desafio diz respeito à construção de parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas. E aí que se encontra o nó cego da tradição brasileira, constituindo-se no grande desafio a ser descortinado. Percebe-se a necessidade de se romper com a lógica perversa e, algumas vezes disfarçada, do tratamento social como variável secundária ao econômico e, em decorrência, da política social como uma prática compensatória e assistencialista.

É preciso problematizar, inclusive, políticas de assistência social muitas vezes bem intencionadas que, no entanto, falham quando permitem ou reforçam o papel de beneficiários dependentes de seus protagonistas, permitindo a permuta da ótica dos direitos pela ótica da caridade e do favor.

Nesse sentido em particular, o Programa de Renda Mínima de estado do Rio de Janeiro – Programa Compartilhar/Cheque Cidadão, implementado pelo Decreto n°

25.681 de 05/11/1999 – já nasce polêmico. Ao mesmo tempo em que pretende atenuar as difíceis condições de vida de um grande contingente de beneficiários, num cenário marcado pela pobreza e exclusão social crescentes, conseqüentes de anos de arranjos neoliberais propostos para as políticas sociais no Brasil, nasce casado com a imagem de filantropia religiosa. As instituições religiosas, notadamente as evangélicas, são agentes fundamentais para a consecução do Programa. São elas que cadastram e selecionam as famílias beneficiárias. E é justamente aí que se localiza o principal entrave à visão progressista dos direitos de cidadania: as instituições religiosas são o *locus* tradicional do desenvolvimento da filantropia e da caridade. Portanto, a partir dos discursos dos beneficiários do Programa e dos representantes das instituições religiosas, pretendemos responder a seguinte questão: o Programa Compartilhar/Cheque Cidadão se constitui como um programa de garantia de renda mínima alicerçado na ótica dos direitos de cidadania, ou se configura, conforme tem sido denunciado, como uma política assistencialista, instrumento de perpetuação da lógica do favor?

Acreditamos que este estudo possa contribuir para o debate em torno de programas de renda mínima como uma alternativa interessante e viável de combate à pobreza e exclusão no país, além de poder oferecer uma base de avaliação para os gestores do Programa. Do ponto de vista acadêmico, gostaríamos de reiterar que este trabalho pode representar uma pequena contribuição à compreensão das relações Estado e sociedade no âmbito das políticas sociais, notadamente no campo da assistência brasileira, de forma a fornecer pistas para a melhoria da gestão pública e maiores resultados para a vida da população pobre em geral.

Para tanto, efetuamos um estudo de campo eminentemente qualitativo que buscou capturar a riqueza de depoimentos prestados por beneficiários do Programa, bem como alguns representantes de instituições religiosas de diferentes credos. Acreditamos que os resultados obtidos se constituem em importante material para subsidiar a reflexão sobre pobreza e exclusão no Brasil, assim como permitir o aprimoramento do Programa.

Os demais dados foram coletados a partir de pesquisa bibliográfica de livros, revistas, periódicos, documentos oficiais, teses e dissertações, assim como das

informações obtidas por meio das entrevistas realizadas com os gestores do Programa Compartilhar/Cheque Cidadão.

As informações obtidas por meio da pesquisa bibliográfica foram utilizadas como fundamentos teóricos para a coleta, análise e interpretação dos dados de forma a que pudéssemos atingir o objetivo final do trabalho.

No Capítulo I, buscaremos apresentar o processo de gênese dos programas de renda mínima num contexto marcado pela crise do *Welfare State* em âmbito mundial. Para tanto, será necessário discorrermos sobre os diferentes fundamentos teóricos e concepções de renda mínima existentes no cenário internacional, bem como sobre as causas da apartação social no Brasil que, em última análise, justificariam a adoção de tais programas.

No Capítulo II buscaremos demarcar o tema da cidadania no Brasil a partir das perspectivas desenvolvidas por Macedo (1997) e DaMatta (1979, 1991). A seguir, tencionamos focalizar as questões dos mínimos sociais, políticas de assistência e renda mínima sob a ótica da cidadania, além de resumidamente apresentarmos o contexto de surgimento dos programas de garantia de renda mínima no sistema brasileiro de proteção social. Tal análise se faz necessária para a discussão dos desafios e limites dos programas de renda mínima no Brasil.

Finalmente, no Capítulo III, apresentaremos a visão geral do programa Compartilhar/Cheque Cidadão, buscando indicar seus objetivos, critérios de legibilidade, contrapartida das famílias, operacionalização, tempo de duração do benefício, famílias cadastradas e entidades inscritas. Em seguida, apresentaremos a descrição da metodologia de pesquisa que deu origem ao presente estudo, as variáveis utilizadas e a descrição dos resultados, cuja análise será efetuada no capítulo destinado às considerações finais.

CAPÍTULO 1 - PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA NO CONTEXTO DE POBREZA E EXCLUSÃO BRASILEIROS

1.1. Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*

Discutir mínimos sociais no contexto dos Programas de Renda Mínima significa colocar em debate a matriz de Estado social que uma sociedade quer ou tem. Dessa forma, torna-se necessário resgatar a gênese do Estado Providência aludindo à experiência européia, mesmo que consideremos sua crise.

O *Welfare State* consagrou a assistência como política social importante, com base na compreensão correta de que a sobrevivência material das pessoas precisa estar acima dos valores de mercado. Contudo, não se pode esquecer que isto foi resultado de um longo processo de conquista histórica, que fez confluír pelo menos dois fatores essenciais: de um lado, a presença de um sistema econômico altamente produtivo e que permitia uma absorção significativa da força de trabalho, com lapsos excepcionais de pleno emprego, como no período pós-guerra; de outro, avanços expressivos da cidadania e da democracia impulsionados em grande parte pela evolução quantitativa e sobretudo qualitativa dos sistemas educativos, em particular públicos, que possibilitaram a relativa superação da pobreza política da população abrindo caminho para formas mais efetivas de consciência crítica e organização política da cidadania. Sob o impacto desta última buscou-se impor ao mercado a pretensão dos direitos humanos e aprendeu-se que a distribuição de renda é uma conquista política, não um efeito do mercado (Demo, 1997).

Uma ressalva, no entanto, gostaríamos de fazer. Fleury (1994) aponta que como resultado de diferentes processos históricos de formação da relação Estado/sociedade, evidencia-se a existência de diferentes modalidades de *Welfare*, configurando padrões diferenciados de proteção social.

Não ambicionamos pormenorizar tais processos, mesmo porque isto estaria fora do escopo do trabalho, que tem objetivo bem mais modesto. Todavia, entendemos ser fundamental apresentar algumas tipologias de *Welfare* que nortearão futuras

análises, notadamente sobre programas de renda mínima no sistema de proteção social brasileiro, cidadania e mínimos sociais.

1.1.1 – Diferentes Padrões de Welfare State

Debatido e criticado, mas igualmente difundido e arraigado, o chamado *Welfare State* é uma referência indispensável para se pensar o Estado contemporâneo. Quase todos os países possuem mecanismos públicos de proteção social. De ponto de vista formal, eles se assemelham muito (são, em geral, programas previdenciários, assistenciais e de saúde); porém, quando examinados sob a ótica de sua operacionalização (formas de financiamento, cobertura, tipos de programas, acesso etc.), se diversificam em inúmeras modalidades.

A percepção da existência dessas semelhanças e diversidades está na origem dos esforços teóricos para a construção de tipologias dos Estados de Bem-Estar. O intuito, naturalmente, ganha forma na possibilidade de comparar sistemas, relacionando-os a variáveis históricas, econômicas, políticas.

As classificações chamam a atenção para formas distintas de resolver o mesmo problema – como financiar serviços sociais, por exemplo – e para aspectos que singularizam certos esquemas face a outros (uns são mais universais, em termos de cobertura da população, outros mais seletivos; alguns têm como meta maior redistributividade, enquanto outros, por princípio, se mantêm estritamente compensatórios etc.). O grande interesse despertado pelo empenho classificatório reside na visualização dos diferentes padrões de proteção social, de forma a se evitar a armadilha da semelhança aparente.

Embora não caiba, aqui, comentar as tipologias disponíveis – mesmo porque isto já foi feito por Draibe e Aureliano (1989) e Fleury (1994) – algumas observações ajudam a compor a argumentação posteriormente desenvolvida.

Uma observação diz respeito ao dilema que a tarefa de classificar sistemas de *welfare* encerra. No limite, ou as classificações dão conta das peculiaridades de

operação de um dado sistema e, em consequência, permanecem extremamente fragmentárias – os sistemas podem ser de um tipo quanto ao financiamento e de outro quanto ao acesso; podem incorporar programas de certa natureza numa área e programas de natureza bem diversa em outra e assim por diante – ou, ao contrário, indicam perfis cuja generalidade esmaece o funcionamento concreto do sistema¹.

Uma tipologia clássica, citada por Fleury (1994) e que muito nos interessa é a de Titmus, na qual são identificados “três modelos de política social, a partir da conjugação de critérios tais como mercado *versus* sistema público e grau de redistribuição dos sistemas de proteção social” (Fleury, 1994:105).

Essa tipologia foi usada por Draibe² (1990) para discutir a evolução recente do modelo brasileiro de proteção social. O quadro abaixo, tomado de empréstimo a Draibe (1990), expõe os componentes desta tipologia.

Quadro 1: Tipos de Welfare States

| | |
|---|--|
| A | Welfare residual (caracterizado principalmente por políticas seletivas. |
| B | Welfare meritocrático–particularista B1 – corporativo B2 - clientelista |
| C | Welfare institucional–redistributivo (caracterizado por políticas universalistas e igualitárias, algumas vezes temperadas por políticas seletivas. |

Fonte: Draibe (1990: 5).

¹ “Praticamente nenhum sistema atual de *welfare* é totalmente homogêneo. Em geral há financiamento fiscal aos programas assistenciais e de saúde. Mas, mesmo em relação a estes últimos, muitos países que possuem um sistema público nacional vêm implementando esquemas contributivos complementares. Benefícios previdenciários (como pensões e aposentadorias) são, na maioria dos casos, vinculados ao emprego; países que oferecem mínimos universais têm também, ao lado do ‘salário cidadania’, mecanismos de estratificação de benefícios suplementares” (Vianna, 1991: 136).

² Draibe utiliza esta tipologia elaborada por Ascoli, que a refez a partir de Titmus. Detalhes em Draibe (1990).

De modo equivalente, Esping-Andersen apud Fleury (1994) também discute três modelos de Welfare State – o liberal, o conservador e o social-democrata – embora tenha como ponto de partida uma visão mais abrangente, que usa como critério o grau de democratização social alcançado pelo capitalismo. No modelo liberal ou residual, o Estado só intervém quando o mercado impõe demasiadas penas a determinados segmentos sociais e onde os “canais ‘naturais’ de satisfação das necessidades – o esforço individual, a família, o mercado, as redes comunitárias – mostram-se insuficientes” (Draibe, 1990:6). Este modelo, dominante nos EUA, Austrália, Canadá e Suíça (Vianna, 1991), tem o mercado como espaço óbvio de distribuição, do que resulta a prevalência de esquemas privados e ocupacionais de seguro social. Fleury (1994:107) sintetiza muito bem as principais características do modelo:

“O ‘modelo liberal’ é aquele que maximiza o status mercantil do trabalho assalariado, o que se expressa no princípio de *less eligibility* que desqualifica e pune os usuários dos serviços social. Além de salientar o residualismo da política social neste contexto. [Esping-Andersen] chama a atenção para o individualismo atuarial prevaemente, conectando contribuições prévias com benefícios”.

O modelo meritocrático–particularista ou conservador se caracteriza por vincular estreitamente a ação ‘protetora’ do Estado ao desempenho dos grupos protegidos. Quem ‘merece’, ou seja, quem contribui para a riqueza nacional e/ou consegue inserção no cenário social legítimo, tem direito a benefícios diferenciados conforme o trabalho, o *status* ocupacional, a capacidade de pressão etc. Para Fleury (1994:107), tal modelo “é claramente identificado com a política bismarckiana na qual um Estado intervencionista promove a subordinação individual e a lealdade a suas ações”.

Vianna (1991) aponta que este padrão é preponderante na Europa continental – Alemanha, Áustria, Itália – e deita raízes num conjunto de influências como estatismo, reformismo paternalista e corporativismo hierarquizante. Assim, direitos e deveres acabam sendo vinculados ao *status* ocupacional e não à cidadania.

A modalidade institucional–redistributiva de proteção social se abriga sob o modelo social-democrata de Welfare State. O bem-estar social é visto “como parte importante e constitutiva das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais ‘extramercado’, os quais são garantidos a todos os cidadãos” (Draibe, 1990:6).

Neste modelo fica a patente o pressuposto de que o mercado não se mostra capaz de realizar uma alocação de recursos de modo a reduzir a insegurança e eliminar a pobreza.

Dentre suas principais características básicas, Draibe (1990) enumera:

1. Concepção ampla de cidadania que enfatiza a política social como um direito.
2. Os bens e serviços sociais básicos são produzidos pelo Estado e gratuitamente distribuídos com base em critérios universalistas.
3. Tais sistemas tendem a definir um padrão mínimo de renda considerado básico para seus cidadãos.

Assim, esse modelo de Welfare State tende a mesclar os mecanismos de renda mínima, integração e substituição de renda, com serviços coletivos públicos e gratuitos ou subsidiados.

Ampliando tais tipologias, Fleury (1994) aponta que a problemática da proteção social precisa ser apreendida a partir de uma dupla dimensão – política e institucional –, e formula uma proposta que agrupa cada um dos tipos ideais apresentados. Nesse intuito, toma como critérios articuladores a natureza da proteção social – Assistência Social, Seguro Social e Seguridade Social – e a expressão jurídica e política que articula a modalidade de integração Estado/sociedade – Cidadania Invertida, Cidadania Regulada e Cidadania Universal. Os principais traços encontrados pela autora são apresentados no quadro a seguir:

Quadro 2 – Modelos de Proteção Social

| MODALIDADE | ASSISTÊNCIA | SEGURO | SEGURIDADE |
|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Denominações | Residual | Meritocrático | Institucional |
| Ideologia | Liberal | Corporativa | Social-democrática |
| Princípio | Caridade | Solidariedade | Justiça |
| Efeito | Discriminação | Manutenção | Redistribuição |
| Status | Desqualificação | Privilégio | Direito |
| Finanças | Doações | % Salário | Orçamento público |
| Atuaria | Fundo | Acumulação | Repartição |
| Cobertura | Alvos | Ocupacional | Universal |
| Benefícios | Bens/serviços | Proporc. Salarial | Mínimo Vital |
| Acesso | Teste Meios | Filiação | Necessidade |
| Administração | Filantropico | Corporativo | Público |
| Organização | Local | Fragmentada | Central |
| Referência | Poor Laws | Bismarck | Beveridge |
| Cidadania | Invertida | Regulada | Universal |

Fonte: Fleury (1994: 108).

O modelo de proteção social baseado na Assistência Social enfatiza o mercado como canal natural de satisfação das demandas sociais. Enfatiza a liberdade, o individualismo e a igualdade de oportunidades. Nesse modelo a ação pública assume “caráter compensatório e discriminador daqueles grupos sociais que demonstram sua incapacidade de suprir-se adequadamente no mercado” (Fleury, 1999:109), apresentando um caráter preventivo e punitivo, ao invés da garantia dos direitos de cidadania. Muito se baseia no voluntariado, dificultando a distinção entre público e privado, assim como apresenta caráter esporádico, emergencial e pontual.

“Os benefícios serão concedidos àqueles que pleitearem junto a uma agência local, de acordo com as disponibilidades e a demonstração da incapacidade do indivíduo de suprir por si mesmo suas necessidades (teste de meios) pessoais e familiares. No entanto, o ato de receber um benefício, mesmo que em caráter semipermanente, não torna o indivíduo detentor de um direito, já que sua concessão dependerá, permanentemente, do poder discricionário de um funcionário.” (Fleury, 1994:109).

Visto como mero ‘objeto de política’, precisa comprovar seu próprio fracasso social para fazer jus ao benefício, evidenciando uma relação Estado/sociedade denominada por Fleury (1994) de Cidadania Invertida.

O Seguro-Social – segundo modelo – baseia-se na cobertura contratual de grupos ocupacionais, seguindo os princípios meritocráticos. Ou seja, recebem na proporção de suas contribuições, segundo privilégios diferenciadores entre categorias de trabalhadores. Tal relação é denominada *Cidadania Regulada* e tem base no *status* de inserção na estrutura produtiva.

Embora tenha sido inspirado no seguro privado, tal modelo, é sancionado pelo Estado, que reconhece e legitima as diferenças entre os grupos ocupacionais, por meio de uma burocracia forte e atuante. Podemos citar como exemplo desse modelo no Brasil o período getulista.

O último modelo de proteção social – Seguridade Social – procura garantir à totalidade dos cidadãos um mínimo vital em termos de renda, bens e serviços, através de ação governamental centralizada e unificada, buscando o ideal de justiça social. O estado é o principal responsável pela administração e pelo financiamento do sistema, buscando conjugar políticas econômicas e sociais, concebidas como indissociáveis.

“Os benefícios são concedidos de acordo com as necessidades, como direitos universalizados em base a um piso mínimo, o que asseguraria um eficiente mecanismo de redistribuição da riqueza social e correção das desigualdades de mercado. Reconhece-se, neste modelo de política social, o predomínio da relação de *Cidadania Universal*”. (Fleury, 1994:110).

1.2. Gênese dos Programas de Renda Mínima: dificuldades do *Welfare State* no novo contexto mundial

O exame da literatura internacional sobre o tema da renda mínima como alternativa de política social no contexto de crise do *Welfare State*, aponta dois eixos fundamentais com desdobramentos que são aqui identificados como fundamentos específicos do atual debate sobre a temática.

O primeiro reside nas grandes transformações que vêm ocorrendo na economia internacional nas últimas décadas que conformam profundo impacto no mundo do trabalho: precarização e fragmentação do trabalho associadas ao crescente desemprego e aumento nos índices de pobreza, mesmo nos países desenvolvidos. Esse novo fenômeno é denominado na literatura de “nova pobreza” (Castel, 1998). Como consequência, constata-se a emergência de uma sociedade dual, composta, de um lado, por indivíduos empregados e, de outro, por um conjunto crescente de indivíduos desempregados ou buscando alternativas no mercado informal. Mesmo sobre aqueles que se inserem no mercado formal, paira a precarização.

O segundo eixo fundamental no debate sobre renda mínima se expressa como decorrência das transformações em curso na economia internacional e no mundo do trabalho: a famosa crise do *Welfare State*. Ou seja, a incapacidade de resposta dos Estados de Bem-Estar Social frente a estas transformações.

Como é sabido, os Estados de Bem-Estar se desenvolveram com base na inspiração keynesiana, segundo a qual a intervenção do Estado tem por objetivo garantir o pleno-emprego e o bem-estar dos cidadãos. A filosofia social de Keynes, que deriva de sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1933), propõe a redistribuição de renda como forma de aumentar a propensão a consumir³ da sociedade, incrementando a demanda efetiva, elevando o nível de emprego e minimizando as consequências sociais da Grande Depressão sobre os cidadãos. Nos *Welfare States*, a redistribuição de renda se faz de forma indireta, através de um conjunto de programas de seguridade social, que asseguram a sobrevivência dos cidadãos em caso de perda da capacidade laboral (decorrente do desemprego, da doença, da velhice, da incapacidade, dos acidentes de trabalho, etc.) e de programas que visam inserir o indivíduo à sociedade (assistência social, educação, habitação, saneamento básico e transportes). Assenta-se, portanto, no mundo do trabalho no qual a inserção deveria ser a regra.

³ Keynes define a propensão marginal a consumir como a relação entre a renda total e a parcela da renda utilizada em consumo. Quanto menor a renda de um indivíduo, maior é a parcela utilizada em consumo, maior propensão marginal a consumir do indivíduo. Por outro lado, quanto maior o nível de renda de um indivíduo, menor a parcela destinada ao consumo, menor a propensão a consumir, maior a poupança do indivíduo. Assim,

Ao tentar compreender esse processo de transformação, Silva e Silva (1996) apresenta o ponto de vista muito interessante de um autor francês – Passet – que considera inadequada a idéia de crise. Tal visão, cultivada pelo pensamento dominante, sugere um desvio momentâneo em relação a uma norma que tende a se re-equilibrar no futuro. Para ele, essa explicação mascara a idéia de mutação mais profunda, que apresenta um conjunto de transformações radicais e duradouras que alteram todo o sistema econômico-social em escala global.

Assim, Passet (apud Silva e Silva, 1996) se refere ao processo de “mutação estrutural” do sistema capitalista de produção indicando uma dupla associação:

1. ruptura da relação entre produção e emprego, que decorre, essencialmente, da utilização de novas tecnologias, com substituição do trabalho humano pela máquina, visando incrementar a produtividade;
2. ruptura da relação entre emprego e renda, devido ao fato da produção de riqueza ser cada vez menos dependente do trabalho humano, criando a possibilidade de se instaurar um novo modo de repartição da riqueza, independente do emprego.

Essas rupturas puderam ser engendradas em virtude da emergência de uma nova conjuntura histórica, ocorrida basicamente em três frentes:

1. revolução tecnológica ocorrida nas telecomunicações, informática, robótica e biotecnologia que estabeleceu o conhecimento – aliado ao capital, é claro – como principal fonte de produção; a esse fenômeno denominamos terceira revolução industrial⁴;
2. mudanças de caráter organizacional traduzidas no surgimento de princípios inovadores em matéria de organização do trabalho e da produção em geral e;
3. mudanças nos mercados de produtos e, em decorrência, nas formas de concorrência intercapitalista.

uma redistribuição de renda, ao transferir renda das classes mais abastadas para as mais pobres, elevaria a propensão a consumir média da sociedade.

⁴ Detalhes em Rifkin, 1995.

Dessa forma, se antes a produção se realizava baseada no trabalho vivo – que se constituía como principal fonte de renda –, com o desenvolvimento das novas tecnologias, a produção e a renda têm ficado, cada vez mais, dissociadas do trabalho humano. Assim, nas economias abertas e globalizadas de hoje, muitos dos elementos econômicos e sociais que propiciaram a emergência dos *Welfare States* estão desaparecendo (Esping-Andersen, 1995:73).

Em primeiro lugar, o *Welfare State* é uma forma de proteção social adequada às sociedades de pleno “emprego”, que vêm sendo destruídas pela hegemonia da técnica. A globalização e a integração regional dos mercados exigem que as empresas incorporem, constantemente, tecnologias poupadoras de mão-de-obra, de forma a aumentar a produtividade do processo produtivo. Assim, a atividade produtiva prescinde, cada vez mais, do trabalho humano. O Produto de uma sociedade pode crescer empregando um número cada vez menor de trabalhadores.

Coutinho (1992) descreve as transformações mais recentes no modo de produção capitalista, atentando para a utilização cada vez maior da informática e da robótica nos processos produtivos. Todo o sistema de maquinaria das fábricas pode ser programado, guiado por computadores delicados ou microprocessadores. A rápida difusão das mais diversas formas de automação programada vem abrindo espaço para outra transformação: a crescente flexibilidade do sistema de automação. Ela permite produzir uma grande variedade de produtos mantendo as economias de escala e com plena captura das economias de escopo – a “customização em massa”.

A flexibilidade do processo produtivo industrial e a “customização em massa” têm impactos no processo de trabalho: exigem que o trabalhador tenha uma visão global do processo produtivo e um maior nível de qualificação, com ênfase na capacidade de interagir e lidar com equipamentos digitalizados e de controle (especialmente computadores).

Assim, além de dificultar a geração de empregos, as tendências do processo produtivo exigem um nível cada vez maior de qualificação para os “empregos permanentes” e bem remunerados. Ao mesmo tempo, parecem expandir os

chamados “empregos precários”: empregos informais, temporários, com jornada de trabalho parcial e mal remunerados. Dessa forma, a massa de mão-de-obra “precária”, contratada temporariamente de acordo com as necessidades da produção, gravita em torno de um núcleo estável constituído pelos “empregos permanentes” (Coutinho, 1992).

Estes elementos caracterizam a chamada “crise do emprego”. Como conseqüência, diminui o número de beneficiários da seguridade social, aumentando o número de indivíduos socialmente excluídos e dependentes dos benefícios da assistência social.

A “crise do emprego” tem impactos diretos no sistema de financiamento seguridade social. A forma típica de financiamento dos gastos sociais baseia-se na massa de salários dos trabalhadores ativos. Por isso, a dificuldade de gerar empregos no mercado formal de trabalho reduz a principal base de incidência das contribuições sociais, reduzindo as fontes de financiamento das políticas sociais. Ao mesmo tempo, aumenta o número de desempregados e subempregados, dependentes das transferências assistenciais. Isso resulta na elevação as despesas do Estado no financiamento dos programas sociais (Draibe & Henrique, 1988:59). Assim, do ângulo dos gestores de política, o financiamento do antigo *Welfare State* é cada vez mais problemático, já que afeta o equilíbrio das finanças do Estado” (Ramos, 1994:11).

Esping-Andersen (1995:79) considera as mudanças na estrutura familiar como outra importante causa da “crise do *Welfare State*”. A família típica do *Welfare*, com um único provedor e com uma distribuição eqüitativa da renda entre os membros, não é mais a mesma. De um lado, a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho promove o crescimento das unidades familiares com dois provedores, cada qual com sua carreira; de outro, cresce o número de unidades familiares de divorciados, de solteiros ou de um só membro responsável, as quais estão mais sujeitas a situações de pobreza.

O autor também considera que os problemas demográficos agravam a “crise do *Welfare*”. Estes seriam causados pela combinação da baixa fertilidade com o

aumento da esperança de vida, resultando no envelhecimento da população e nas elevadas taxas da dependência. Como os gastos sociais são financiados, principalmente, com contribuições sociais incidentes sobre a massa de salários, o envelhecimento da população faz com que um número cada vez maior de pessoas dependa de contribuições extraídas de um número cada vez menor de trabalhadores (Draibe & Henrique, 1988:59).

Diante de todas estas transformações estruturais – tendências do emprego, desestabilização da família, envelhecimento da população – temos uma pobreza qualificada como “nova”, formada, por exemplo, por jovens ativos, parcial ou totalmente excluídos do mercado de trabalho e mães sem qualificação, que, em consequência de separação ou divórcio, são obrigadas a se dirigir ao mercado de trabalho. A massa crescente de excluídos é pouco amparada pelos sistemas tradicionais de proteção social, os quais se mostram, cada vez mais, inadequados e incapazes diante da nova configuração sócio-econômica.

Neste contexto, emerge, nos países desenvolvidos, o debate sobre os programas de renda mínima, como uma nova forma de proteção social independente da participação dos indivíduos no mercado “formal” de trabalho. A garantia de uma renda mínima para todos os indivíduos asseguraria sua inserção social e, em última instância, sua cidadania. Através destes programas, recursos monetários são transferidos para indivíduos ou famílias, garantindo, supostamente, um patamar mínimo de satisfação de suas necessidades.

Segundo Ramos (1994:14), esta alternativa de política social constitui uma verdadeira ruptura, tanto no campo econômico quanto no campo dos direitos da cidadania. Na esfera econômica, o rendimento individual sempre esteve atrelado à participação na produção e a principal forma de integração social era a inserção no mercado de trabalho. Na esfera dos direitos da cidadania, estes restringiam-se à política e a certos espaços sociais, como saúde e educação. A “crise do emprego” dos anos 80 e a incapacidade de integração social via mercado de trabalho alimentam a necessidade de se estender os direitos da cidadania à esfera econômica, garantindo uma renda mínima a todos os cidadãos, independente ou não da inserção no mercado do trabalho. Nas palavras de Draibe (1992:267):

“(...) De uma concepção de programas assistenciais dirigidos aos pobres, evolui-se para a concepção de mínimos sociais garantidos a toda a cidadania e preferentemente dispensados sob a forma de um recurso financeiro de alocação universal”.

Cabe, por fim, esclarecer alguns aspectos sobre os programas de renda mínima. A renda mínima é entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou famílias, realizada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo os demais programas sociais. O termo renda mínima é empregado num sentido genérico, mas, em sua concretude, o que se verifica é a existência de uma ampla gama de propostas, defendidas tanto pelo liberalismo mais extremado quanto pela esquerda revolucionária. Apresentaremos, então, as correntes de fundamentação teórica que vêm sustentando o debate internacional sobre programas de renda mínima.

1.3. Fundamentos teóricos e concepções de programas de renda mínima

Esta seção foi basicamente desenvolvida a partir de excelente trabalho de síntese elaborado por Silva e Silva (1996). Em virtude disso, a maioria das referências bibliográficas é secundária, salvo algumas exceções. Entendemos que essa limitação não inviabiliza o esforço de apresentação das diferentes – e, às vezes, antagônicas – correntes teóricas, uma vez que este não é o aspecto central a ser abordado no trabalho, embora seja importante sua apresentação. Isso posto, podemos começar a desenvolver nossa argumentação.

Uma análise do debate internacional sobre os programas de renda mínima permite identificar fundamentos teóricos de vários matizes, originando concepções e propostas muito diferenciadas. O estudo da literatura evidencia propostas que vão do liberalismo extremado, como o Imposto de Renda Negativo de Friedman, ao extremo progressista, fundado na questão da distribuição da riqueza, como a proposta da Renda Social de Gorz.

Autores como Goujon, Euzeby e Milano apresentam tentativas de classificação das diversas modalidades de programas de renda mínima. Seus esforços classificatórios apresentam convergências e divergências relevantes para o debate. Esses autores foram citados em Silva e Silva (1996) em seu esforço de classificação geral das modalidades de renda mínima. Observando as diversas concepções de programas de renda mínima, a autora identificou três correntes de fundamentação teórica:

- 1 – a corrente de inspiração liberal;
- 2 – a corrente distributivista ou progressista, e
- 3 – a corrente que preconiza a inserção.

1.3.1. Corrente de Inspiração Liberal

Na corrente de inspiração liberal, o argumento central em defesa dos programas de renda mínima é a sua utilização como um mecanismo de racionalização dos sistemas de proteção social. Historicamente, o pensamento liberal manteve uma postura crítica diante do desenvolvimento do *Welfare State*. No meio liberal ortodoxo, o “Estado de Bem-Estar” de inspiração keynesiana era criticado por sua gestão altamente burocratizada, custosa e principalmente, ineficiente. Defendem a renda mínima como um meio de simplificar a proteção social e como um mecanismo efetivo para combater a pobreza e trazer os excluídos para a cidadania. Além disso, a renda mínima possibilitaria a estabilização das despesas sociais e viabilizaria a flexibilização do trabalho, sendo funcional ao desenvolvimento do sistema capitalista no contexto da globalização.

A crítica liberal também atinge os aspectos teóricos e filosóficos, quando se afirma que o “Estado de Bem-Estar” limita a liberdade individual. Sabemos que o pensamento liberal, desde suas origens, privilegia a liberdade de escolha dos indivíduos e a não interferência do Estado no funcionamento dos mercados, os quais deveriam mover-se segundo as forças de oferta e demanda, resultando na alocação mais eficiente dos recursos. Se dinâmica do livre-mercado não permitisse corrigir, ou até ampliasse as desigualdades sócio-econômicas, deveria ser adotada uma “política social” que não violasse os já referidos princípios centrais da teoria ortodoxa. Nesse sentido, a renda mínima seria uma alternativa adequada de política

social, pois, ao outorgar uma alocação monetária, de base individual ou familiar, possibilitaria aos beneficiados alocar os recursos de acordo com suas preferências individuais e não interferiria no livre curso das forças de oferta e demanda dos mercados.

Assim, os programas de renda mínima estariam de acordo com a concepção liberal do papel do Estado, cuja política social deveria ser somente residual, oferecendo tão somente aos desfavorecidos parte daquilo que eles não foram capazes de obter através do mercado, dos recursos familiares e da comunidade. A concepção liberal propõe uma estratégia de reorganização dos sistemas de proteção social, na qual o Estado concentra seu papel na 'garantia da renda mínima', reservando ao setor privado os outros serviços, inclusive os seguros sociais (Draibe, 1992). Os programas de renda mínima deveriam *substituir* a distribuição direta de bens e serviços, realizada pelos sistemas de proteção social atuais.

Segundo Silva & Silva (1996), o Imposto de Renda Negativo de Friedman & Friedman, o Dividendo Nacional de Roberts e a Renda Básica de Van Parijs são algumas das modalidades de programa de renda mínima enquadradas na corrente de inspiração liberal. A seguir, descreveremos a proposta do Imposto de Renda Negativo, de Friedman (1985) e Friedman & Friedman (1980).

Friedman (1985), um dos representantes mais expressivos do pensamento neoliberal, afirma que:

“(...) a essência da filosofia liberal é a crença na dignidade do indivíduo, em sua liberdade de usar ao máximo suas capacidades e oportunidades de acordo com suas próprias escolhas, sujeito somente à obrigação de não interferir na liberdade de outros indivíduos fazerem o mesmo”. Assim, a intervenção estatal “(...) fere uma das mais poderosas e mais criativas forças conhecidas pelo homem – a tentativa de milhões de indivíduos de defender seus interesses, de viver suas vidas de acordo com seus próprios valores” (Friedman, 1985:177-182).

No que se refere à intervenção social do Estado, as proposições neoliberais contêm um conjunto de argumentos que atacam o *Welfare State*. Friedman & Friedman

(1980:122-125), ao discutirem a “Falácia do Estado de Bem-Estar Social”, explicam porque, em sua opinião, os programas sociais não atingem seus objetivos, embora estes sejam humanitários e nobres.

Os autores classificam os gastos de acordo com o seu financiamento (com recursos próprio ou de outrem) e de acordo com seu beneficiário (os recursos são gastos consigo mesmo ou com outra pessoa), como mostra o quadro a seguir. O financiamento dos gastos determina a disposição do indivíduo para economizar; e o beneficiário dos gastos determina a disposição do indivíduo para utilizar o dinheiro da forma mais eficiente possível.

Na Categoria I, o indivíduo gasta seu dinheiro consigo mesmo, havendo um forte incentivo para economizar e para utilizar o dinheiro da melhor forma possível, comprando com ele o que há de melhor. Na Categoria II, o indivíduo gasta seu dinheiro com alguém, possuindo o mesmo incentivo para economizar da Categoria I, mas não para realizar o gasto da forma mais eficiente possível. Na Categoria III, o indivíduo realiza os gastos consigo mesmo e com o dinheiro de outrem, não havendo incentivo para economizar, mas para que o dinheiro gasto compre o que há de melhor. Por fim, na categoria IV, o indivíduo gasta o dinheiro de alguém com outra pessoa, não havendo incentivos nem para economizar, nem para utilizar o dinheiro da melhor forma possível. Portanto, as Categorias de gasto I e II são as mais eficientes, e as Categorias de gasto III e IV são as menos eficientes.

Quadro 3 – Classificação dos gastos

| Você é o gastador cujo dinheiro | Gasta | |
|--|---------------|------------------|
| | Consigo mesmo | Com outra pessoa |
| É seu | I | II |
| É de outra pessoa | III | IV |

Fonte: Friedman & Friedman (1980).

Do ponto de vista dos burocratas, todos os programas de bem-estar são financiados com recursos de outrem, podendo ser gastos consigo mesmo (*Categoria III*), como no caso da Previdência, na qual os burocratas são beneficiários, ou podendo ser gastos com outrem (*Categoria IV*), como no caso da construção de moradias populares. Assim, na opinião dos autores, estas características dos gastos com os programas de bem-estar são responsáveis pelo desperdício de recursos e por sua ineficiência.

Friedman & Friedman (1980) apontam outros fatores, referentes ao caráter dos burocratas, como responsáveis pela ineficiência e pelo desperdício de recursos nos programas sociais. Os burocratas tentam, de várias formas, desviar para si mesmo os gastos públicos. Isto explica outros dois fatos: os programas sociais tendem a beneficiar os grupos de renda média e superior e não os grupos mais pobres, aos quais supostamente se destinam; os ganhos líquidos para os contemplados pela transferência são menores do que o volume total das contribuições, e a diferença entre eles corresponde ao custo que se incorre para convencer legisladores e autoridades regulamentadoras, em contribuições para campanhas políticas, e outros tipos de desperdício. Como consequência, as medidas iniciais não conseguem atingir os objetivos e novos programas são criados, elevando os gastos sociais. A criação de novos programas tem o apoio de pessoas que almejam carreiras nas burocracias para administrá-los e indivíduos que acreditam poder desviar o dinheiro que será gasto.

Todos estes programas colocam alguns indivíduos em situação de decidir sobre o que é melhor para os outros. O efeito disso é atrofiar, pelo desuso, a capacidade de exercitar sua liberdade individual de escolha e de viver independentemente. Assim, “além do desperdício de dinheiro e do fracasso na consecução dos tencionados objetivos, o resultado final consiste em putrefazer o tecido moral que mantém coesa uma sociedade decente” (Friedman & Friedman, 1980:125).

Por fim, os autores afirmam que só se pode gastar o dinheiro de alguém tomando-o, como faz o governo. Assim, o emprego da força está no âmago do Estado de Bem-Estar Social, o que ameaça seriamente a liberdade individual.

Friedman & Friedman (1980) propõem que se transite para uma nova forma de proteção social, através de duas mudanças fundamentais: em primeiro lugar, substituir os programas atuais de bem-estar social por um único e global programa de transferência em dinheiro – na forma do Imposto de Renda Negativo, vinculado ao imposto de renda positivo: em segundo lugar, retirar a ênfase da Previdência Social enquanto se atendem aos atuais compromissos, e, aos poucos, exigir do público que tome suas providências para a aposentadoria.

O principal objetivo do Imposto de Renda Negativo⁵ seria o de assegurar a todas as famílias um mínimo garantido, não importando a razão de suas necessidades, preservando um grau considerável da liberdade de escolha, da independência e da responsabilidade dos indivíduos, ao mesmo tempo em que conservaria o incentivo para que melhorassem sua situação. O imposto de Renda Negativo deveria substituir os outros programas específicos em vigor.

Seriam várias as vantagens atribuídas pelos autores ao Imposto de Renda Negativo. Ao transferir dinheiro vivo diretamente aos beneficiários, atacaria diretamente o problema da pobreza. Eliminaria a vasta burocracia que hoje administra o grande número de programas de *Welfare*, reduzindo os dispêndios do governo e a ineficácia dos gastos. O programa seria geral, beneficiando a todos que tivessem baixa renda, independente de sua idade, do local de residência, ou de outros critérios de elegibilidade dos atuais programas. Ele tornaria explícitos os custos com os quais arcam os contribuintes. Ajustar-se-ia ao sistema de imposto de renda atual, podendo ser administrado em conjunto com o mesmo. Reduziria a sonegação que há no sistema atual, uma vez que todas as pessoas seriam obrigadas a preencher declarações.

⁵ Trata-se de fixar um nível mínimo de renda familiar, socialmente aceito, no qual não se paga e nem se recebe imposto. Se a renda familiar estiver acima deste nível, a família pagará impostos. Se a renda familiar estiver abaixo deste nível, a família receberá uma porcentagem da diferença entre sua renda e o nível mínimo estabelecido. Se a família não dispuser de renda, receberá somente uma proporção do valor referente ao nível mínimo estabelecido, evitando o desestímulo ao trabalho.

1.3.2. Corrente Progressista ou Distributivista

A corrente progressista ou Distributivista, segundo Silva e Silva (1996), defende a renda mínima como um mecanismo que possibilita a racionalização do modo de distribuição de renda. O desenvolvimento tecnológico e a crescente substituição do homem pela máquina vêm elevando as taxas de desemprego e reduzindo as jornadas de trabalho, solapando as bases sobre as quais se edificaram os sistemas contemporâneos de proteção social: o seguro social assentado na relação salarial. Segundo o argumento progressista, a “garantia da renda mínima a todos os indivíduos, independente de sua participação na esfera produtiva, expressaria uma nova forma de conceber a distribuição da riqueza social” (Draibe, 1993:95). A argumentação progressista-distributivista propõe a instituição da renda mínima para *complementar* os benefícios e serviços já existentes, destacando o seu caráter como um direito universal. Silva e Silva (1996) aponta as propostas de Gorz e Aznar como as mais representativas da corrente progressista. Descreveremos, brevemente, a proposta de Gorz.

O ponto de partida da proposta de Gorz é a problemática mais geral do desenvolvimento tecnológico e de seus reflexos no mercado de trabalho. O novo modelo de organização do processo produtivo, conhecido como “reengenharia”, utiliza níveis cada vez mais elevados de informatização e robotização no processo produtivo, tendo como resultado a produção de um volume crescente de riqueza que emprega um volume cada vez menor de trabalho. A reengenharia não só diminui o número de empregos. Ela provoca também a redução do número de “empregos permanentes” e bem remunerados, em favor do crescimento dos chamados “empregos precários”: empregos temporários, em tempo parcial e mal remunerados. Assim, a massa de mão de obra “precária”, contratada temporariamente de acordo com as necessidades da produção, gravita em torno de um núcleo estável constituídos pelos “empregos permanentes”.

Neste quadro de mutação técnica e redução do tempo de trabalho necessário à produção, o autor coloca a seguinte questão: como o aumento do tempo livre, decorrente da redução do tempo de trabalho com objetivo econômico, pode ser

apropriado pela sociedade e distribuído entre seus membros, de forma que todos tenham mais liberdade na realização de seus projetos pessoais?

Gorz propõe, então, a “redistribuição do trabalho”, ou seja, a redução das jornadas de trabalho para que todos os indivíduos possam trabalhar. Além da redução da duração do trabalho, este deve caracterizar-se pela flexibilidade do período e do horário, conforme as negociações entre patrões e empregados.

No âmbito da “redistribuição do trabalho” e da socialização do tempo livre, surge o chamado “segundo cheque”, sugerido por Michel Alberto e defendido por Gorz, entre outros autores, para complementar a renda advinda do emprego em tempo parcial. Todos os indivíduos ativos receberiam duas rendas distintas: um salário, que remuneraria o trabalho fornecido segundo uma tabela horária previstas nas convenções coletivas; e o “segundo cheque”, que compensaria as diminuições de salário decorrentes das reduções periódicas da jornada de trabalho, conforme diminui o tempo necessário à produção. O “segundo cheque” asseguraria uma renda contínua às pessoas empregadas de forma descontínua.

Gorz afirma que a sociedade salarial capitalista será superada somente com uma revolução cultural e política, no sentido de relegar para o segundo plano o valor-trabalho, que é hoje o símbolo da conquista social e profissional, colocando em primeiro plano o objetivo da “realização pessoal”. É necessário modificar os valores da sociedade, no sentido em que as atividades de tempo livre devem substituir o trabalho como fonte de valores e sentido da vida. Nas palavras do autor, “precisamos nos habituar à idéia de que todo mundo trabalhará cada vez menos na esfera da produção e das trocas econômicas (...) Precisamos nos habituar à idéia de que caminhamos para uma civilização onde o trabalho representa apenas uma ocupação cada vez mais intermitente e cada vez menos importante para o sentido da vida e a imagem que cada um faz de si mesmo” (Gorz, 1995:139).

1.3.3. Corrente que Preconiza a Inserção

A terceira ordem de argumentação dos programas de renda mínima articula a renda mínima à idéia de inserção ou reinserção profissional e social. Segundo Silva e Silva

(1996), a inserção exprime uma tentativa de estabelecer uma nova relação entre emprego e proteção social, de modo que todo o cidadão que enfrentasse dificuldades no mercado de trabalho teria direito a uma alocação monetária, permitindo-lhe manter sua dignidade e independência. Nesse sentido, a renda mínima garante a inserção do indivíduo na sociedade, combatendo a tendência de constituir uma classe de excluídos. Em geral, nessa concepção, o benefício é, formalmente ou não, condicionado à contrapartida do beneficiário em assumir alguma atividade social ou participar de um projeto de formação profissional. Vale destacar que a idéia de inserção ou reinserção profissional e social vem se ampliando no debate internacional, orientando grande parte das experiências de programas de renda mínima na Europa.

Segundo Silva e Silva (1996), a Renda Social de Inserção de Milano é uma das propostas mais ilustrativas desta corrente de argumentação teórica. Tratar-se-ia de um auxílio material, diferencial, associado ao desenvolvimento de ações de formação e inserção de profissionais e temporário, sendo suficiente para permitir aos beneficiários reencontrarem os meios para a sua emancipação. Não se trataria apenas de assegurar uma renda aos desempregados, mas de associar o benefício concedido à busca de atividades que permitam conservar a dignidade e a responsabilidade dos indivíduos. Não se trataria, portanto, de “indenizar” a exclusão social, mas de favorecer o surgimento de uma nova solidariedade, com ênfase na capacidade de iniciativa, considerada pelo autor como a base de um novo compromisso social. O comprometimento do beneficiário com a busca de atividades profissionais poderia resolver o problema de inserção, conferindo à política social um papel ativo, uma vez que supõe a mobilização de todos os atores envolvidos para sua eficácia plena. Além disso, permitiria considerar as particularidades de cada situação individual de pobreza.

1.4. Crise mundial e apartação social no Brasil

Transplantar a imagem de crise do modelo de *Welfare* descrita na seção 1.2 para o caso brasileiro evidencia-se, como veremos, extremamente errôneo e perigoso. É claro que as transformações do sistema capitalista mais recentes, nos atingem de

forma intensa e até dramática – dado o enorme contingente de pessoas à margem de condições mínimas de sobrevivência no País. No entanto, tal imagem camufla um aspecto determinante muito mais importante da pobreza no Brasil: os modelos de desenvolvimento sempre foram extremamente concentradores e excludentes. Nunca logramos implementar, de fato, um Estado no qual a efetiva preocupação com equidade fosse uma das prioridades. Temos convivido com elevada concentração de renda e riqueza, que não tem sido enfrentada de forma consistente e sustentável no decorrer de nosso processo histórico, fazendo com que as causas de nossa pobreza e exclusão sejam completamente distintas daquelas observadas nos países que, de fato, desenvolveram Estados de Bem-Estar Social.

As mudanças em profundidade que vêm ocorrendo no cenário mundial, notadamente nos planos científico-tecnológico, financeiro, organizacional e industrial, têm exigido profunda redefinição do modelo de desenvolvimento do País. A busca de uma estrutura produtiva mais competitiva, mais aberta e integrada ao resto do mundo acabou por agravar antigas desigualdades e criar novas vulnerabilidades, afetando de forma negativa regiões e grupos sociais.

A reestruturação da produção de riqueza em escala mundial, em ritmo acelerado, tem-se mostrado incompatível com a incorporação de significativos contingentes populacionais e com o desejável desenvolvimento social, finalidade última do progresso econômico. A apropriação dos benefícios econômicos, tecnológicos, científicos e culturais, tornada disponível por tal reestruturação, gera um mundo em que se expandem potencialmente os horizontes das aspirações humanas; mas estas só se realizam parcialmente, para um grupo seletivo, para aqueles que têm acesso a tais benesses.

Países que se vêem subordinados às imposições do novo padrão produtivo, financeiro e comercial global – e que sofrem restrições ditadas pelas regras de ajuste das contas externas e das contas públicas – são levados a enfrentar estes dois novos desafios, ao mesmo tempo em que devem promover e proteger o seu desenvolvimento social. Aqui é decisiva a ação dos Estados nacionais como filtro privilegiado para intermediar a inserção no novo quadro internacional e determinar a

extensão e o modo pelo qual se farão sentir os impactos dos movimentos globais sobre suas populações.

Nesses países, como o Brasil, que são mais receptores do que agentes das mudanças mundiais, ressalta-se no plano interno a função social do Estado e, no externo, os Estados tornam-se “referência de cidadania e governança global, juntamente com outros atores chamados a participar da contrapartida política da globalização econômica” (Kerstenetsky e Cardim, 2001). Para os Estados, trata-se de assumir antigas funções de uma nova forma, sob outras premissas. Por exemplo, é preciso rever a crença de que o desenvolvimento social seria um corolário natural do desenvolvimento econômico, e também a premissa de que desenvolvimento econômico não requer necessariamente democracia política. Essas crenças foram pedras angulares no período do ‘milagre econômico brasileiro’. Contudo, uma revisão de tais premissas seria fundamental nos dias de hoje, quando se constata que não há correlação automática entre estas três dimensões de desenvolvimento, especialmente no caso de países como o Brasil, que apresentam índices de desenvolvimento social vergonhosos, apesar do país estar situado entre as dez maiores economias do mundo. Apresentaremos a seguir alguns indicadores que refletem nosso centro de argumentação e que são o corolário dos modelos de desenvolvimento adotados no país. Em seguida, argumentaremos que a adoção de tais modelos não é fruto do acaso, mas sim, reflexo de escolhas políticas tomadas de forma pouco democrática.

1.4.1. O Retrato da Pobreza e Desigualdade no Brasil

O Brasil, apesar de ser um país relativamente rico, segue abrigando uma enorme quantidade de pobres e indigentes. Cerca de 21 milhões de brasileiros são indigentes (14% da população total), vivendo abaixo do nível de segurança humana, enquanto 50 milhões podem ser considerados pobres, perfazendo 32,7% da população total. Em termos de PIB *per capita*, contudo, o país situa-se entre os 36% mais ricos do planeta (Barros et alli, 2000).

De fato, nas duas últimas décadas, o percentual de pobres na população declinou de 39% em 1977 para cerca de 33% em 1998, como mostrado na Tabela 1 e, aparentemente, estaria estabilizado em torno deste valor. Percebe-se que entre 1995 e 1998, período em que se fazem sentir os efeitos do Plano Real, a fração pobre da população cai e depois se estabiliza em torno de 33%. Por outro lado, se o Plano fez cessar os efeitos da concentração de renda e riqueza associados a altas taxas de inflação, não pôde, por limitações intrínsecas, atuar sobre as causas estruturais da pobreza no Brasil, que seguem operando. A elas se adicionaram, após 1995, um novo conjunto de fatores, associado a abertura comercial e ao ajuste externo, com efeitos socialmente perversos sobre o comportamento do mercado de trabalho.

Tabela 1

| Pobreza e indigência – Brasil | | | | |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1977 | 1988 | 1995 | 1998 |
| Indigência | | | | |
| em milhões | 16,8 | 30,5 | 21,6 | 21,4 |
| em % | 16,3 | 22,1 | 14,6 | 13,9 |
| Pobreza | | | | |
| em milhões | 40,7 | 62,5 | 50,2 | 50,1 |
| em % | 39,6 | 45,3 | 33,9 | 32,7 |

Fonte: Barros et alli (2000).

O retrato atual da pobreza brasileira agrava-se quando se considera o hiato médio de renda registrado entre nossos pobres. A renda média de 50 milhões de pessoas pobres em nosso país corresponde a apenas 55% do valor da linha de pobreza. Entre os brasileiros indigentes, a renda média cai 60% abaixo do valor da linha de indigência.

Mesmo assim, a dimensão renda não expressa completamente a intensidade da pobreza no Brasil, quando se sabe que a medida do grau de destituição das pessoas não pode ser feita exclusivamente com relação ao consumo de um conjunto de bens que podem ser obtidos no mercado e que são normalmente contemplados na estipulação de uma linha de pobreza; deve contabilizar também o acesso a

oportunidades de inclusão no mercado e na sociedade. Esta segunda dimensão da pobreza pode ser medida, por exemplo, pela disponibilidade e eficácia dos serviços públicos, pelo acesso das pessoas à informação, à saúde, à educação, à moradia, à segurança pública etc. Isto porque mesmo quando as pessoas possuem renda igual ou superior àquela estabelecida como linha de pobreza, podem ainda ser considerada pobres quando não dispõem de acesso adequado a este conjunto de bens e serviços (Kerstenetsky e Cardim, 2001).

Nas grandes metrópoles brasileiras, é comum encontrar pessoas que, mesmo vivendo em favelas, são proprietárias de suas moradias, recebendo uma renda superior à estabelecida como linha de pobreza. No entanto, é importante considerar na estimação das reais condições de vida e opções de escolha destas pessoas, seu acesso insuficiente a água encanada e rede de esgoto, a ruas pavimentadas e ambiente saudável e seguro, a educação, informação e assim por diante. Novamente, é fundamental a compreensão da pobreza em termos de acesso deficiente a oportunidades de escolha. Neste caso, a pobreza brasileira revela-se bem mais intensa que o fetiche dos números revela, muitas das vezes transformando a complexidade do problema em batalha estatística.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi concebido com o intuito de revelar outras dimensões da destituição além da insuficiência de renda, incorporando também indicadores de saúde e educação. Como todo índice, sabemos que não é perfeito, apresenta deficiências; procura associar, por exemplo, o acesso a um padrão de vida decente a uma vida longa e saudável e ao reconhecimento, mediante apenas os indicadores de renda real *per capita*, esperança de vida ao nascer e as taxas de alfabetização e de escolaridade bruta agregadas. Além de simplificar demasiadamente o significado destas variáveis, o índice não é particularmente revelador de desigualdades⁶. Entretanto, presta-se a comparações internacionais, regionais e entre grupos específicos, sendo certamente muito mais revelador que o velho critério da renda *per capita*.

⁶ Algumas destas limitações foram apontadas pelo próprio idealizador do índice, Amartya Sen, em entrevista concedida ao Programa Roda Viva, da TV Cultura de São Paulo.

De acordo com o PNUD (1999), o IDH brasileiro fez progressos entre 1975 e 1997, passando de 0,639 (o que localizava o Brasil entre os países de baixo desenvolvimento humano) a 0,739 (que nos caracteriza como um país de desenvolvimento humano médio). Foram também registradas melhorias em outros indicadores, como a esperança de vida, que passou de 58,7 anos em 1970 para 68,1 em 1998, indicando um aumento de 16,01%. Contudo, esses progressos se revelam mais discretos que os observados no PIB real *per capita* do País, que cresceu de US\$ 1.662 para US\$ 2.107 no mesmo período, ou seja, um aumento de 26,77%⁷. Quando classificado pelo PIB *per capita* o Brasil ocupa a 63ª posição, entretanto, quanto ao IDH de 1997, ficou em 79º lugar. Na América Latina, o País ocupa a incômoda 10ª posição em termos de desenvolvimento humano, ficando atrás de países como Venezuela, Colômbia e Argentina.

1.4.1.1. Duas Décadas de Desigualdade de Renda Estável

Quando se observa que, no Brasil, níveis relativamente altos de renda *per capita* coexistem com um persistente e inaceitável contingente de pobres, é possível descartar de imediato a explicação de que a renda seria o fator determinante da situação de privação a que estão sujeitas, hoje, 50 milhões de pessoas. Um estudo sobre as condições de vida das famílias com renda *per capita* próxima à média nacional (em torno de R\$ 5.200/ano em 1998) revela que sua renda domiciliar *per capita* média é cerca de seis vezes o valor da linha de indigência e três vezes o da linha de pobreza. Seus gastos com alimentação correspondem a 47% das despesas totais (Barros et alli, 2000).

Assim, a hipótese mais consistente quanto às causas da pobreza no Brasil aponta para as desigualdades secularmente existentes na sociedade brasileira. De fato, as desigualdades sócio-econômicas seguem sendo alarmantes, apesar da estabilidade econômica alcançada no Plano Real. Nosso coeficiente de Gini é próximo a 0,60 (ver Tabela 2); o maior grau de desigualdade do mundo segundo o *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 1999.

⁷É importante ressaltar que as desigualdades em termos de distribuição de renda gerada não são capturadas por esses números.

Tabela 2

| Concentração de renda - Brasil | | | | |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1978 | 1988 | 1995 | 1998 |
| Coefficiente de Gini | 0,60 | 0,62 | 0,60 | 0,60 |
| Índice de Theil | 0,74 | 0,79 | 0,74 | 0,74 |
| Razão da renda 20/20 ¹ | 31,2 | 31,1 | 28,1 | 28,2 |
| Razão da renda 10/40 ² | 25,0 | 27,3 | 24,1 | 24,1 |

Fonte: Barros et alli (2000).

¹ Razão entre a renda média dos 20% mais ricos e 20% mais pobres.

² Razão entre a renda média dos 10% mais ricos e 40% mais pobres.

Como pode ser observado ao examinarmos a Tabela 2, o grau de desigualdade de renda brasileiro, medido pelos mais variados indicadores é, ao fim dos anos 90, praticamente o mesmo do final da década de 70. Contrariamente ao tão propalado discurso oficial, os êxitos relativos do Plano Real no campo da redução da pobreza não tiveram impacto significativo sobre nosso vergonhoso índice de desigualdade. Nossa estabilização econômica combinou-se com a estabilidade de nossa histórica injustiça social.

Complementando o quadro descrito acima, a estrutura social brasileira mostra-se especialmente concentrada no centil superior: os 20% mais ricos se apropriam de uma renda média cerca de 28 vezes superior à dos 20% mais pobres; os 10% mais ricos, cerca de 24 vezes à dos 40% mais pobres, o que representa a apropriação de 50% do total da renda das famílias; os 50% mais pobres detêm apenas 10% da renda. E aqueles 1% mais ricos concentram cerca de 14% do total, parcela superior à que auferem o conjunto dos 50% menos favorecidos (Gonçalves, 1999).

A distribuição de renda não pode ser separada da questão da distribuição de riqueza. Proprietários de ativos reais e financeiros recebem rendas na forma de lucros, aluguéis e juros, além de salários que remuneram o trabalho. A desigualdade na distribuição da riqueza é um tema de fundamental importância, principalmente em sociedades nas quais a distribuição funcional da renda tem um viés anti-salarial. Este é, precisamente o caso do Brasil, onde o salário representa uma parcela reduzida da renda comparativamente a juros, lucros e aluguéis. Gonçalves (1999: 54) aponta que

“A evolução histórica do país esteve sempre marcada por um processo concentrador da propriedade. O latifúndio foi a forma de organização da produção no período primário-exportador. Os processos de industrialização e de urbanização foram acompanhados também por um processo de concentração da propriedade dos meios de produção nos grandes grupos privados nacionais e internacionais. Nesse sentido, o elevado grau de concentração da riqueza é um fato marcante do processo histórico brasileiro”.

Os dados da Tabela 3 mostram a distribuição da riqueza no Brasil comparativamente a dois países desenvolvidos, a saber, EUA e Grã-Bretanha. No Brasil, o 1% mais rico da população controla cerca de 53% do estoque de riqueza, enquanto nos EUA e na Grã-Bretanha, os percentuais são de 26% e 29%, respectivamente.

Nessa mesma direção, de acordo com Relatório elaborado pelo Congresso Nacional (1999), o capital físico e o acesso ao crédito brasileiros, assim como o acesso à educação de qualidade, permanecem extremamente concentrados. Nossa política tributária é regressiva, centrada em impostos indiretos: enquanto a carga tributária sobre o consumo era de 41% em 1998, a incidente sobre o capital foi de apenas 24% (para os países da OCDE, o consumo foi tributado em 30%, enquanto lucros e rendimentos, em mais de 38%, em 1990). A carga de tributos totais sobre os salários revela-se iníqua, variando entre 32% para os que ganham até dois salários mínimos e 37% para aqueles que ganham mais de 30 salários mínimos.

Tabela 3

| Distribuição de renda e riqueza (em porcentagem) | | | | | | |
|---|---------------|----------------|--------------|----------------|---------------------|----------------|
| <i>País</i> | Brasil | | EUA | | Grã-Bretanha | |
| | <i>Renda</i> | <i>Riqueza</i> | <i>Renda</i> | <i>Riqueza</i> | <i>Renda</i> | <i>Riqueza</i> |
| <i>O 1% mais rico</i> | 14 | 53 | 8 | 26 | 8 | 29 |
| <i>Os 5% mais ricos</i> | 39 | nd | 21 | nd | 18 | 54 |
| <i>Os 10% mais ricos</i> | 53 | nd | 24 | 64 | 23 | 67 |

Fonte: Gonçalves (1998).

nd = não disponível

Igualmente, não podemos nos esquecer de outras cifras assombrosas. Nossa estrutura fundiária, por exemplo, revela-se brutalmente concentrada: 75 propriedades rurais detêm 7,3% (24 milhões de hectares) das terras totais do país, enquanto 75% das propriedades rurais permanecem com somente 11% das terras agricultáveis. Possuímos quase 40 milhões de brasileiros 'inseridos' no mercado informal de trabalho, cerca de 20 milhões de brasileiros famintos e quase o dobro em domicílios precaríssimos, além de 20% da população (com mais de 15 anos) analfabeta e 3,5 milhões de crianças em idade escolar fora de qualquer instituição educativa (Netto, 1999).

Nosso mercado de trabalho opera majoritariamente à margem das leis trabalhistas. Apenas na segunda metade dos anos 90, desapareceram 1,3 milhões de postos de trabalho com carteira assinada, em sua maioria na indústria de transformação. O número de trabalhadores assalariados com ou sem carteira declinou, tendo aumentado o grau de informalização do mercado nas áreas metropolitanas. O trabalho informal como proporção do número total de empregados saltou de 47,4% em 1994 para 50,7% em 1998, configurando uma indesejável, e gravemente crescente, segmentação do mercado. (Kerstenetsky e Cardim, 2001).

É certo que essa precarização representa uma redução do nível de remuneração do trabalho, de atenção ao trabalhador e de efetivação dos direitos laborais. O aumento do desemprego aberto, hoje em torno dos 8% no Brasil, e as perdas de rendimentos e direitos dos trabalhadores contribuem para inchar ainda mais o dilatado contingente pobre da população brasileira.

Assim, diferentemente dos países desenvolvidos, que passaram a adotar programas de renda mínima como uma forma de minimizar os problemas decorrentes da crise da sociedade salarial e do *Welfare State*, no Brasil, as raízes da questão se encontram na própria estrutura sócio-econômica que tem deixado à margem, de modo duradouro, parte significativa de nossa população. É óbvio que este quadro tremendamente injusto foi construído como resultado de um processo de formação histórica de largo curso, no interior do qual as camadas mais ativas das classes dominantes, mediante instrumentos de repressão aberta e/ou mecanismos mais refinados de controle, revelaram-se capazes de erguer um sempre renovado sistema

de privilégios e uma metódica exclusão das classes e camadas subalternas dos avanços sociais.

Isso nos evidencia o quanto os modelos adotados no país serviram, na verdade, para beneficiar uma elite social que estava pouco preocupada em resolver ou, ao menos, minimizar, os efeitos perversos da adoção de políticas econômicas concentradoras e excludentes. Se é verdade que a qualidade de vida para a população como um todo melhorou – como nos mostra o IDH –, também é verdade que melhorou mais para uns do que para outros. O fato de termos uma distribuição de renda efetivada pela via anti-salarial expõe uma perversidade sem igual: é a matriz escravista brasileira que se perpetua ao longo dos anos com escabrosa naturalidade, a tal ponto da grande maioria dos brasileiros conviver com uma população de rua sempre crescente, sem se indignar.

A exclusão social é, assim, encarada como um efeito colateral da inexorável modernização do País, que persegue a abertura de seus mercados como um fim em si mesmos. Para o nosso 1% mais rico viver de acordo com os padrões do 'mundo civilizado', não importa que mais de 50 milhões de pessoas sejam sacrificadas naquilo que têm de mais caro: sua humanidade. Dessa forma, banaliza-se o discurso quase consensual de que praticamente não há nada a ser feito no que diz respeito à questão social brasileira. Por fim, tenta-se afirmar a inevitabilidade da pobreza atual, despolitizando-a, e nos fazem crer que a estabilização da moeda trazida pelo Plano Real, assim como o crescimento da economia haverão, por obra de virtudes inerentes ao próprio mercado, de dar conta de nossa tragédia social.

A esta reificação do mercado, adiciona-se a crença de que, diante de seus imperativos, nada há a fazer, a não ser a administração técnica de suas exigências. A sociedade deve a ele se ajustar e os indivíduos - que diariamente vêem erodidos seus direitos - podem finalmente desenvolver suas capacidades empreendedoras. Tal encolhimento político acaba por fortalecer ainda mais a inescapável lógica do mercado, num processo de auto-reforço que corrói as mediações políticas entre o mundo social e as esferas públicas, inviabilizando as reivindicações dos direitos e as ações políticas pautadas nas prerrogativas e exigências de cidadania. Em tempos de neoliberalismo vitorioso, tal neutralização constrói a convicção de que estamos

diante de processos inexoráveis regidos pelas leis da economia que, tal como as leis da natureza, se subtraem à ação, à deliberação e à vontade políticas.

Assim, no cenário brasileiro atual, ao invés de circunstância de uma conjuntura política específica, a pobreza é percebida não como resultante de um processo construído e, sim, como um dado a ser tecnicamente administrado, facilmente prestando-se a ser gerida por práticas filantrópicas. E é nesse deslocamento que se evidencia a lógica da destituição de direitos que vem nas trilhas da reestruturação conservadora do Estado e da economia, em curso no país. Destituição que se efetiva, no plano real, pela via do sucateamento dos serviços públicos, para não falar da ofensiva sistemática contra direitos do trabalho e os novos direitos consagrados na Constituição de 1988. No plano simbólico, pelo esvaziamento da própria noção de direitos.

Telles (1998:16), de forma enfática, evidencia essa característica, como um dos principais determinantes do processo de desmontagem do Estado brasileiro:

"O atual desmantelamento dos (desde sempre) precários serviços públicos, ao mesmo tempo em que leva ao agravamento da situação social da maioria, vem se traduzindo em um estreitamento do horizonte de legitimidade dos direitos, (...) uma espécie de operação ideológica pela qual a falência dos serviços públicos é mobilizada como prova de verdade de um discurso que opera com oposições simplificadoras, associando Estado, atraso e anacronismo de um lado, e, de outro, modernidade e mercado. Operação insidiosa que elide a questão da responsabilidade pública. Descarateriza a própria noção de direitos, desvinculando-os do parâmetro da justiça e da igualdade, fazendo-os deslizar em um campo semântico no qual passam a ser associados a custos que obstaculizam a modernização da economia, ou então a privilégios corporativos que carregam anacronismos que precisam ser superados para que o mercado possa realizar plenamente suas virtudes civilizadoras".

É neste cenário que tentaremos delinear as associações entre pobreza, exclusão social e o universo público dos direitos e da cidadania.

1.4.1.2. Pobreza, Exclusão e Direitos (?) no Brasil de hoje

No Brasil, como visto, os novos requerimentos tecnológicos e os novos padrões de organização do processo produtivo vêm se sobrepor às antigas e persistentes desigualdades. Temos observado uma segmentação crescente entre setores cada vez mais restritos de trabalhadores qualificados, valorizados e relativamente preservados em seus empregos e, uma maioria que não apresenta as habilidades exigidas pelo novo padrão produtivo, transitando entre o desemprego, o mercado informal e o trabalho precário, ainda que sob novas roupagens.

O que está em jogo neste processo é a quebra de uma estrutura ocupacional que, a despeito de todas as limitações (ou, todos os defeitos), permitiu a integração de amplos contingentes de uma força de trabalho de baixa qualificação, permitindo, até um certo limite, a mobilidade social de certos grupos de trabalhadores. Contudo, a novidade trazida nos últimos vinte anos e que se acirrou na última década, foi o encolhimento das perspectivas de futuro, traduzida em uma situação de mobilidade bloqueada que afeta, principalmente, as camadas mais pobres de nossa sociedade.

A “nova questão social” no Brasil, por trajetórias distintas, se reflete tanto entre os excluídos do mercado formal – fenômeno denominado na literatura de “nova pobreza” –, quanto no interior de um grande contingente que sempre transitou entre o trabalho instável e as alternativas precárias no mercado informal. Assim, problemas novos e velhos “se encontram sob a lógica de uma modernização selvagem que desestrutura formas de vida e faz da vulnerabilidade e da precariedade formas de existência que tendem a se cristalizar como único destino possível” (Telles, 1998: 17).

Para nós, parece evidente que tais circunstâncias acabam por aumentar ainda mais as desigualdades e as disparidades salariais, abrindo um fosso quase intransponível entre o universo da pobreza, onde estão fixados contingentes crescentes de trabalhadores, e os que se integram nos circuitos modernizados do mercado e também da vida urbana. É claro que tais diferenças vão se refletir no campo dos direitos e da cidadania, ou, o que é pior, podem ser atribuídas às assimetrias existentes nesse âmbito, no Brasil.

De um lado, as segmentações e diferenciações internas ao mercado de trabalho, se desdobram e se multiplicam nos dilemas atuais das políticas sociais. Importante parcela da população trabalhadora integrada no mercado formal, encontra-se vinculada a sistemas privados de saúde, educação e aposentadoria.

“No que diz respeito ao acesso aos serviços de saúde, na Região metropolitana de São Paulo, cerca de 45% da população ocupada possuíam , em 1995, convênios médicos, proporção que no entanto oculta uma brutal e perversa diferenciação interna conforme níveis salariais e formas de integração no mercado de trabalho, mostrando com isso a lógica regressiva do mercado, às avessas dos critérios universalizantes e redistributivos que os serviços sociais, em princípio deveriam conter” (Telles, 1998: 17).

É neste cenário que os arranjos neoliberais ganham terreno, acenando com a perspectiva de privatização dos serviços públicos que, se efetivada, acabará por institucionalizar e sacramentar a segmentação – que sempre existiu, embora de forma velada – entre os que têm acesso aos serviços fornecidos pelo mercado e aqueles que são destinados aos já precários serviços públicos estatais. Esse últimos, que de uma certa forma são tidos como “coisa de pobre”, são vistos como símbolos da incompetência ou fracasso daqueles que, golpeados pelos azares do destino, não puderam ou não souberam provar suas virtudes empreendedoras no mercado.

A rigor essa segmentação já existe, está em pleno curso e é nela que se tem o registro da erosão das promessas de uma cidadania ampliada acenadas pela Constituição de 1988. O discurso hoje corrente de ‘cooperação’, ‘participação’, ‘envolvimento’, pelo qual se busca obter o comprometimento individual e coletivo com as exigências de produtividade das corporações, tem na sua base o desaparecimento das garantias que, mal ou bem, os direitos do trabalho forneciam, desaparecimento este que aparece sob o eufemismo da flexibilização do contrato de trabalho e dos direitos, apresentada como imperativo de modernização e celebrada como símbolo de modernidade.

Nesse sentido, Dejours (1999) argumenta que na origem da erosão dos direitos encontra-se um estranho silêncio e um consentimento velado, em cuja origem podemos verificar, em primeiro lugar, o medo do desemprego, da precariedade e da fragilização social e, posteriormente, para alguns, a vergonha de consentir em fazer funcionar a máquina neoliberal. O autor aponta como se dá o processo de corrosão da solidariedade social que, para nós, se constitui na base da erosão dos direitos de cidadania. Em primeiro lugar, o efeito imediato da precarização se constitui na intensificação do trabalho e no aumento do sofrimento subjetivo. O segundo efeito é a neutralização da mobilização coletiva contra o sofrimento, contra a dominação e contra a alienação. A terceira consequência é a estratégia defensiva do silêncio, da cegueira e da surdez; para que haja resistência, convém fechar os olhos e os ouvidos ao sofrimento e à injustiça infligidos a outrem, calar e negar o próprio sofrimento. Por último, como principal corolário do processo, podemos observar o acirramento do individualismo, o 'cada um por si': "a partir de certo nível de sofrimento, a miséria não une, destrói a reciprocidade" (Dejours, 1999: 51).

Dessa forma, é importante notar a erosão da própria noção de direitos embutida nessa redefinição das relações de trabalho. Se é possível dizer que os direitos significam uma regulação das relações de trabalho não sujeita aos imperativos instrumentais da economia, mas regida pelo imperativo ético da justiça e igualdade, fica evidenciado, assim, a vocação universalista da cidadania. Entretanto, as mudanças no mundo do trabalho têm sido traduzidas pela desfiguração da noção e da prática dos direitos por meio de sua instrumentalização pela racionalidade econômica do mercado, submetendo-os aos seus imperativos de eficácia e produtividade.

Isso acaba por afetar as concepções e representações sobre o social e os direitos a ele indexados e também a prática e as condições de exercício da cidadania. Para os que têm a sorte de se manter integrados e relativamente preservados em seus empregos, as garantias negociadas deixam de ser conjugadas na gramática da cidadania e passam a ser percebidas sob um modo derivado do crescimento das empresas e das competências individuais para o 'envolvimento' e o 'comprometimento' com as exigências de qualidade e eficácia. Para os demais, sujeitos à insegurança nos seus empregos, a noção de direitos perde qualquer

sentido pela impossibilidade prática de seu exercício; mais vale a barganha de recompensas individuais do que a noção de direitos válidos para todos.

Para o 'resto', desempregados e todos os que transitam nas margens no mercado de trabalho, sobra o discurso humanitário que prega a solidariedade como dever moral em relação aos pobres e miseráveis; figuras anônimas, inteiramente construídas em negativo, no registro da carência e da impotência. São os excluídos, os párias da sociedade, noção que se tornou moeda corrente nos debates atuais, mas que apresenta uma armadilha difícil de ser desmontada: a polarização entre incluídos e excluídos que constrói a imagem de uma sociedade dualizada em dois mundos separados. De um lado, a empresa como *locus* da modernidade e da riqueza e, do outro, os que não são ou não podem ser incorporados pelo mercado. "Esse novo dualismo traduz uma ordem social segmentada, que produz um novo tipo de exclusão social, em que à integração precária no mercado se sobrepõe o bloqueio de perspectivas de futuro e a perda de um sentido de pertinência em relação à vida social" (Escorel, 1999: 56). É neste 'outro lado' que se revela o efeito devastador da atual demolição dos serviços públicos e da destituição dos direitos sociais.

1.4.2. Refletindo sobre as Noções de Pobreza e Exclusão

Tema presente na mídia, no discurso político e nos planos e programas governamentais, a noção de exclusão social tornou-se familiar no cotidiano das mais diferentes sociedades. Não é apenas um fenômeno que atinge os países pobres, embora sejam eles os que menos tenham meios de combatê-la. Ao contrário, sinaliza o destino de parcelas crescentes da população mundial, seja pelas restrições impostas pelas transformações do mundo do trabalho, seja por situações decorrentes de modelos e estruturas econômicas que geram desigualdades absurdas em termos de qualidade de vida.

Tem-se atribuído a René Lenoir a origem do termo, datado de 1974. E foi em solo francês que o tema adquiriu o estatuto teórico, relevância e publicidade, notadamente com os trabalhos de Castel, Rosanvallon, Paugam, Xiberras, Didier (Escorel, 1999). Entretanto, apesar dos inúmeros estudos existentes, a noção de exclusão ainda continua fluida como categoria analítica e provocadora de intensos debates.

Sob o rótulo de exclusão estão contidos inúmeros processos e categorias, uma série de manifestações que aparecem como fraturas e rupturas do vínculo social que, no entanto, pode ser considerado como um fenômeno da modernidade. Nas sociedades modernas, a exclusão social significa uma ruptura com suas próprias idéias fundadoras – unidade, universalidade e mobilidade social. Embora a desigualdade econômica seja parte integrante da sociedade moderna e de seu dinamismo econômico, a exclusão se constitui numa verdadeira e radical ruptura de seus pilares. De acordo com Escorel (1999: 54)

“no debate público francês, a nova questão social que fincou a categoria de exclusão social está constituída por transformações na esfera da produção e, principalmente, no processo de acumulação capitalista, que prescinde cada vez mais de força de trabalho humana. É o pilar de sustentação social que está em crise. De forma tal que o que vem a unificar todas as manifestações da nova pobreza sob a categoria de exclusão social é que se trata dos ‘sem-trabalho’, dos supérfluos e desnecessários ao mundo da produção e sem perspectivas de (re)inserção ocupacional”.

Contudo, a questão da exclusão transcende as abordagens ancoradas primordialmente nas questões econômico-ocupacionais, havendo, então, a necessidade de ser incorporado o viés cultural em que são enfatizados o isolamento dos indivíduos, o abalo do sentimento de pertencimento social, a existência de uma anomia, a questão dos vínculos sociais e da coesão social, a crise identitária. “A noção atual de exclusão acentua as formas de segregação – cultural, espacial, étnica, as desigualdades econômicas e, também, um certo sentimento de vazio da existência, em grande medida associada ao quase colapso de propostas alternativas de futuro” (Escorel, 1999: 55).

Xiberras (apud Wanderley, 1997: 76) afirma que, do ponto de vista ocidental, poderíamos dizer que os “excluídos são todos aqueles que são rejeitados de nossos mercados materiais ou simbólicos, de nossos valores”. De fato, existem valores e representações do mundo que acabam por excluir as pessoas. “Os excluídos não são simplesmente rejeitados física, geográfica ou materialmente, não somente do mercado e de suas trocas, mas de todas as riquezas espirituais, seus valores não são reconhecidos, ou seja, há, também, uma exclusão cultural” (Wanderley, 1997: 76).

Nesse sentido, Fleury (1998: 83) analisa o papel da indústria cultural como elemento essencial na compreensão do processo de exclusão:

“Ao negar espaço para a aparição dos pobres e suas vidas cotidianas, ou ao permitir unicamente sua aparição em condições associadas a situações de violência, os meios de comunicação se transformam em poderosos instrumentos de extermínio simbólico de grupos inteiros da população (negros, indígenas ou, simplesmente pobres). Nesse sentido, se entende sua função de regulação das condições de inclusão/exclusão, na qualidade de Estado ampliado, como dizia Gramsci. O papel dos Estado seria manter a coesão em uma sociedade fragmentada pela desigualdade e exclusão. Para tanto, se criam regimes de verdade, baseados em disciplinas e conhecimentos que fundamentam as normas sociais que definem o normal e o anormal, o que é possível de ser assimilado, ainda que forma subordinada, o que deve ser excluído”.

Assim, num país como o Brasil, podemos avaliar o impacto que as novelas têm sobre a reprodução da vida da população. Ao vincularem o negro, por exemplo, a situações de subalternidade e/ou violência, tal imagem é tão poderosa que acaba por sempre estar associada, no imaginário social, às situações da vida cotidiana desse grupo de indivíduos, como um estigma contra o qual pouco se tem a fazer. A mesma coisa podemos dizer em relação ao pobre, na maioria das vezes associado à figura do malandro, do “cambalacheiro”, ou então, do eterno sofredor, que só verá sua vida resolvida no último capítulo, ao receber uma herança inesperada. Em quase todas as novelas, o meio de ascensão social da mulher pobre é o casamento,

notadamente o “golpe do baú”. Embora tais situações de folhetim pareçam inofensivas, elas carregam um alto conteúdo de responsabilidade na definição das normas socialmente aceitas e adotadas por toda uma população, inclusive entre os próprios ‘excluídos’. Naturaliza e estigmatiza sua condição e, por isso mesmo, a perpetua.

Por outro lado, do ponto de vista da situação global internacional, vivemos ao mesmo tempo o esgotamento de um modelo e o fim de uma forma de inteligibilidade do mundo, uma vez que novas relações entre economia, política e sociedade estão sendo estabelecidas. A chamada ‘invenção do social”, que constituiu a grande virada do século XIX, parecia ter se consolidado neste século por meio da construção de sistemas de proteção social. Estes, porém, se encontram abalados pela internacionalização da economia e pela crise do Estado-providência, representada pela crise de solidariedade e do vínculo social, ampliada pela transformação das relações entre economia e sociedade – a crise do trabalho – e dos modos de constituição das identidades individuais e coletivas – a crise do sujeito.

Observamos, pois, uma espécie de impotência do Estado-nação no controle das conjunturas nacionais. Os problemas sociais se acumulam, justapondo no seio das sociedades, categorias sociais com renda elevada ou relativamente elevada ao lado de categorias sociais excluídas do mercado e, por vezes, da sociedade.

Wanderley (1997) aponta a necessidade de precisarmos o espaço de referência provocador da rejeição, ao tratarmos concretamente do tema da exclusão, ou seja, é necessário contextualizá-lo no espaço e no tempo. Se tomamos os países de Primeiro Mundo como espaço de análise da exclusão, o impacto do acirramento da crise do Estado-providência nos anos 80 e as transformações em curso no mundo do trabalho, podem ser entendidos como determinantes fundamentais no interior dessas sociedades. A partir daí, surge um novo conceito de precariedade e de pobreza, a “nova pobreza”, para designar os desempregados de longa duração que vão sendo expulsos do mercado produtivo e os jovens que não conseguem nele entrar, impedidos do acesso ao primeiro emprego (Castel, 1998). Ou seja, são camadas da população consideradas aptas para o trabalho e adaptadas à sociedade moderna, porém vítimas da conjuntura econômica e da crise de emprego. Assim, os

excluídos, na terminologia dos anos 90, não são residuais nem temporários, mas contingentes populacionais crescentes que não encontram lugar no mercado.

Como pudemos ver em seções anteriores, esse mesmo raciocínio não pode ser aplicado ao Brasil, embora essa seja uma das dimensões de nossa exclusão. Há que se incorporar à análise, a tendência em considerar a emergência do fenômeno como expressão de um processo com raízes históricas ancestrais na sociedade brasileira, ao longo do qual ocorreram situação de exclusão que deixaram profundas marcas em nossa sociabilidade. No entanto, o atual fenômeno pode ser considerado novo em seus elementos econômicos e culturais, uma vez que a escravidão “era a exclusão social e política de seres economicamente necessários, enquanto a exclusão social contemporânea caracteriza-se por integrar politicamente e excluir economicamente” (Escorel, 1999: 71).

Na verdade, o dualismo social sempre foi marca registrada de nossa sociedade. No entanto, a desigualdade social, econômica e política chegou a tal grau que se torna incompatível com a democratização da sociedade. Por decorrência, tem se falado na existência de apartação social. Termo proposto por Cristóvão Buarque, diz respeito ao

“processo pelo qual nomina-se o outro como um ser à parte, ou seja, o fenômeno de separar o outro, não apenas como um desigual, mas como um ‘não semelhante’, um ser expulso não somente dos meios de consumo, dos bens, dos serviços etc., mas do gênero humano. É uma forma contundente de intolerância social” (Wanderley, 1997: 80).

Como consequência, a nova questão social no país está associada ao aumento da população de rua e da violência urbana. Podemos perceber a mudança do perfil da pobreza: há um deslocamento espacial – embora presente nas cidades, era nas zonas rurais que se apresentava de forma mais dramática – e um deslocamento social, à medida que a pobreza invade setores do mundo do trabalho até então em mobilidade ascendente. A percepção do bloqueio de mobilidade social retira a transitoriedade da situação de exclusão. Há mudanças também nas representações sociais: “os pobres, os ‘novos’ excluídos, passam a ser vistos como

economicamente supérfluos, socialmente ameaçadores e politicamente incômodos” (Escorel, 1999: 72).

Com isto não estamos querendo dizer que pobreza e exclusão sejam sinônimos mas, sim, situações articuladas. Na verdade, a exclusão acaba sendo o limite da opção por um desenvolvimento concentrador e do aumento da pobreza em termos absolutos, fatos intensificados durante a década de 80. Dessa forma, podemos afirmar que embora nem toda situação de pobreza leve a formas de ruptura do vínculo social, representa, na maioria das vezes, um acúmulo de déficits e precariedades que podem conduzir à exclusão.

A pobreza contemporânea tem sido percebida como um fenômeno multidimensional, atingindo tanto os clássicos pobres (indigentes, subnutridos, analfabetos...) quanto outros segmentos da população, pauperizados pela precária inserção no mercado de trabalho. Não é resultante apenas da insuficiência de renda. Incluem-se aí outros fatores como o precário acesso aos serviços públicos e, especialmente, as grandes assimetrias de poder. Nesta direção, o novo conceito de pobreza se associa ao de exclusão, vinculando-se às desigualdades existentes e especialmente à privação de poder e representação. Neste sentido, a exclusão social tem que ser pensada também a partir da questão da democracia.

Na perspectiva de que o vínculo dominante de inserção na sociedade moderna continue a ser a integração pelo trabalho, a transformação produtiva adquire preponderância nas trajetórias de exclusão social. No entanto, a exclusão social, como já temos afirmado, é um fenômeno multidimensional que superpõe uma multiplicidade de trajetórias de desvinculação.

Tais trajetórias podem percorrer diversos âmbitos. Castel (1998) sintetiza essas dimensões a partir dos eixos integração/não-integração do mundo do trabalho e do mundo das relações sociais. A precariedade e a instabilidade dos vínculos do mundo do trabalho produzem contingentes populacionais desnecessários – os ‘supranumerários’. No mundo das relações sociais, a fragilização dos vínculos (família, vizinhança, comunidade, instituições) pode produzir rupturas que conduzem ao isolamento social e à solidão.

Após ressaltar diferentes formas e expressões do fenômeno, parece importante destacar que este tende a ser reproduzido por meio de mecanismos que o reforçam e o expandem. Estes mecanismos podem ser observados nos diferentes níveis da sociedade, a ponto de alguns deles, que antes eram pensados como de desigualdade, hoje se misturam com exclusão.

A naturalização do fenômeno da exclusão e o papel do estigma servem para explicitar, especificamente no caso da sociedade brasileira, a natureza da incidência dos mecanismos que promovem o ciclo de reprodução da exclusão, representado pela introjeção – seja por toda a sociedade, seja pelo próprio excluído – de afirmações como “se Deus quis assim, o que é que se pode fazer?”. Por outro lado, também revela uma fragilização do vínculo societal. Tanto a atmosfera social de conformismo como a compreensão da condição da exclusão social como fatalidade são reveladoras de processos nos quais os vínculos sociais estão, no mínimo, fragilizados (Escorel, 1999).

Esse caráter natural do fenômeno vem contribuir com o denominado ciclo de exclusão, no sentido de reforça-lo e reproduzi-lo. O estigma que é definido como cicatriz, como aquilo que marca, denota claramente o processo de qualificação e desqualificação do indivíduo na lógica da exclusão. Nesta direção Telles (1990) afirma que a estigmatização da pobreza funciona através da lógica que faz os direitos serem transformados em ajuda, em favores.

De acordo com Carvalho (apud Wanderley, 1997: 81), a transmutação do direito em ‘favor’ reforça o processo de exclusão:

“A cultura da tutela e do apadrinhamento, tão enraizada no cenário brasileiro, nada mais é do que a ratificação da exclusão e da subalternização dos chamados beneficiários das políticas públicas. Por mais que discusemos sobre o ‘direito’, na prática, os serviços das diversas políticas públicas ainda se apresentam aos excluídos e subordinados como um ‘favor’ das elites dominantes”.

Dessa forma, pobreza e exclusão no Brasil acabam sendo as duas faces de uma mesma moeda. As altas taxas de concentração de renda e de desigualdade – persistentes em nosso país – convivem com os efeitos perversos do fenômeno do desemprego estrutural. Se de um lado, cresce cada vez mais a distância entre os ‘excluídos’ e os ‘incluídos’, de outro, esta distância nunca foi tão pequena, uma vez que grande parte dos ‘incluídos’ está cada vez mais ameaçada de perder os direitos adquiridos.

A consolidação do processo de democratização em nosso país terá que passar, necessariamente, pela desnaturalização das formas com que são encaradas as práticas discriminatórias e, portanto, geradoras de processos de exclusão.

A perspectiva de trabalho de combate à exclusão tem, ainda, que prover níveis de proteção que garantam o exercício da cidadania, possibilitando a autonomia da vida dos cidadãos. Nesse sentido, romper a relação entre subordinação, discriminação e subalternidade, brutais em nosso país, é um dos muitos desafios colocados.

1.4.3. Dimensões da exclusão social: uma proposta conceitual para analisar o fenômeno

A fim de compreendermos a sistemática dos processos de desvinculação dos vulnerabilizados, utilizaremos a metodologia de Escorel (1999) que elaborou um percurso de estudo do fenômeno sob influência dos eixos vinculação/desvinculação de Castel, partindo do conceito de exclusão social extraído dos trabalhos de Arendt⁸.

Escorel (1999) analisa a exclusão social considerando-a como um processo que envolve trajetórias de vulnerabilidade que culminam com a ruptura dos vínculos, a partir de cinco dimensões: econômico-ocupacional, sociofamiliar, da cidadania, das representações sociais e da vida humana.

⁸ Embora Arendt não empregue explicitamente o termo, forneceu os elementos nodais para a construção da categoria e de suas dimensões. A autora, segundo Escorel (1999: 75) considera a exclusão social como um “processo no qual – no limite – os indivíduos são reduzidos à condição (estado) de *animal laborans*, cuja única atividade é a sua preservação biológica, e na qual estão impossibilitados do exercício das potencialidades da condição humana”. Ou seja, os seres humanos não se desenvolvem como sujeitos de seu processo social.

A primeira delas diz respeito à trajetórias de vulnerabilidade dos vínculos com o mundo do trabalho. Nesse âmbito observa-se que o fenômeno da exclusão está intimamente relacionado à incapacidade de inserção pela via do trabalho – traço que foi característica marcante da modernidade. Contingentes populacionais cada vez maiores são considerados supérfluos e economicamente desnecessários no processo de produção. Embora a inserção via trabalho ainda seja importante, incoerentemente ela é negada, pois não há espaço na vida econômica para esses indivíduos. As perspectivas de trabalho, quando existem, “não conferem nenhuma garantia de estabilidade, de salários e de condições de trabalho que permitam uma integração completa e durável em uma comunidade de pertencimento” (Escorel, 1999: 76).

Os precarizados e os descartáveis do mundo do trabalho dão os primeiros passos na pedregosa trilha que pode conduzir à fronteira da exclusão social. De acordo com Castel (1998: 531-2),

“[para] categorias cada vez mais numerosas da população ativa (...), colocadas em situação de inatividade forçada, a identidade do trabalho está perdida.(...) Na sociedade industrial, sobretudo para as classes populares, o trabalho funciona como ‘grande integrador’, o que, como precisa Yves Barel, não implica num condicionamento pelo trabalho. ‘Há a integração familiar. Há a integração escolar, a integração profissional, a integração social, política, cultural etc.’ Mas o trabalho é o indutor que atravessa esses campos, é ‘um princípio, um paradigma, algo enfim que se encontra nas diversas integrações concernidas e que então torna possível a integração das integrações sem fazer desaparecer as diferenças ou os conflitos’.”

Assim, precariedade e desemprego significam fragilização da identidade e da sociabilidade básicas dos indivíduos, deixando-os vulnerabilizados nas demais dimensões. Abre, muitas vezes, um caminho sem volta que conduz à solidão e, no limite, a situações de violência.

Na segunda dimensão – o âmbito sociofamiliar – o crescente distanciamento dos valores e das relações cotidianas são resultado da fragilização dos vínculos laborais, econômicos e políticos, levando a precariedade às relações familiares, de vizinhança e comunitárias, e conduzindo o indivíduo ao isolamento.

Embora a relação inversa entre uma degradação da situação sócio-econômica – desemprego, endividamento, falência etc. – e a dissociação familiar seja, freqüentemente, mais afirmada do que provada, percebemos que deve existir uma espécie de espiral entre diferentes tipos de exposição da família aos riscos. “A uma vulnerabilidade da estrutura familiar quase reduzida à gestão de seu capital relacional, pode-se acrescentar uma vulnerabilidade especial das famílias expostas à perda de *status* social e à precariedade econômica devida à degradação da condição salarial” (Castel, 1998: 534). O mesmo ocorre com a correlação entre a degradação do *status* ligado ao trabalho e a fragilização dos suportes relacionais que, além da família, asseguram uma proteção próxima – relações de vizinhança, participação em grupos, centros comunitários etc.

No Brasil, esta dimensão tem especial relevância uma vez que os grupos sociais vulnerabilizados nunca puderam contar – contrariamente ao caso europeu – com o auxílio do Estado de Bem-Estar. As relações de solidariedade existentes, principalmente, na vizinhança e comunidade próxima suprem as lacunas deixadas pelo Estado omissivo. Por outro lado, a família tem também papel fundamental, por ter sido sempre o esteio das relações sociais, de forma que

“na sociabilidade brasileira as relações primárias familiares, locais e comunais mantiveram-se como a principal referência para o indivíduo reconhecer-se como tal (unidade de pertencimento), e como o suporte mais estável frente às freqüentes adversidades oriundas do mercado de trabalho e da precariedade de proteções sociais. Desvinculações nesse âmbito configuram situações de isolamento parcial ou completo e de solidão na quais os indivíduos não compartilham nenhum lugar social, e não estão ancorados a nenhuma ‘unidade de pertencimento’ familiar ou comunitária.” (Escorel, 1999: 77).

A terceira dimensão – política – diz respeito à esfera da cidadania e se constitui no básico ‘direito a ter direitos’. Revela-se o ponto central da exclusão social por articular pobreza à não-cidadania. Nas palavras de Escorel (1999: 77):

“Os direitos elementares são para os pobres uma conquista de cada dia. As trajetórias no âmbito da cidadania são de precariedade no acesso e no exercício dos direitos formalmente constituídos, e de incapacidade de se fazer representar na esfera pública. Assim, configura-se um espaço de não cidadania onde a destituição dos direitos se associa com a privação de um poder de ação e representação.”

Vítimas da destituição dos direitos, os pobres, mesmo que trabalhadores, são privados dos recursos de poder para a instituição de regras igualitárias de reciprocidade – reivindicação básica do exercício da cidadania. Esta é uma característica secular peculiar ao território da cidadania no Brasil, onde de um modo geral percebemos que há cidadãos de classes diversas: há os que são mais cidadãos, os que são menos e os que nem mesmo ainda o são. Desenvolvemos uma cultura que naturalizou a distorção que instituiu cidadãos de primeira classe – aqueles que se beneficiaram do crescimento econômico concentrador – separados do cidadãos de segunda e terceira classes (Santos, 1998), ‘indignos’ dos mesmos direitos (privilégios?) facultados à elite.

Escorel (1999) afirma que embora a transição democrática brasileira tenha ampliado o rol dos direitos, ocorreu uma “cidadanização seletiva”, pois as pessoas submetidas aos extremos da vida material, aprisionadas pela busca da sobrevivência diária, não se apresentam, na arena política como sujeitos portadores de direitos legítimos. Aliás, nem sabem que são signatários de direitos.

No Brasil, tal situação de desvinculação no âmbito da cidadania foi sempre compensada por sólidos vínculos familiares e de solidariedade que se mostravam mais fortes quanto mais distantes estivessem as pessoas da esfera pública.

“Embora não tenha um lugar na ‘rua’ como ‘indivíduo-cidadão’ o sujeito encontra referências e suportes – materiais e simbólicos – no seu espaço privado familiar e de vizinhança, em ‘casa’

como 'pessoa'. A fragilização dos vínculos de cidadania acentua a privatização da experiência social" (Escorel, 1999: 78).

Siamês da dimensão política encontramos o âmbito das representações sociais. É nesta esfera que transcendemos o entendimento da exclusão social para além dos elementos de sua produção (vínculos econômicos) e de sua consolidação (vínculos sociais e políticos) em direção aos elementos que a tornam natural (vínculos culturais e éticos).

"É no terreno dos hábitos e costumes, no cotidiano social, nas interações sociais, no âmbito cultural, no eixo de troca dos valores simbólicos, que a exclusão se manifesta de maneira mais radical, criando dois mundos" (Escorel, 1999: 79).

No Brasil, as interações sociais são marcadas pela discriminação, estigmatização e criminalização da pobreza. Na seção anterior vimos como os meios de comunicação, notadamente a televisão, reforçam no imaginário social a figura do pobre relacionada à malandragem e à violência. Dessa forma, "nas representações sociais o pobre passou de objeto de pena para objeto de indiferença e, nos dias atuais, para objeto de medo" (Escorel, 1999: 80). Não há quem, ao parar num sinal de trânsito, não feche os vidros do carro, num misto de medo e indiferença. Medo do outro, indiferença por sua condição. A criminalização da pobreza além de lançar todos os pobres e miseráveis na 'vala comum' do estigma sem fundamento, transforma-os em objeto de repressão específica e dirigida, alvos de relações de hostilidade, intolerância, rejeição, 'supranumerários' cuja eliminação representaria uma bênção para os 'homens de bem' da sociedade.

Desumanizam-se o pobre e o miserável, cuja existência se reduz ao espectro da servidão às elites. Vivem à margem da esfera pública, nos obscuros porões da existência sem sentido. "A morte desses indivíduos passa a selar o fato de que eles jamais haviam existido. Quando não há testemunhas, não pode haver testemunho" (Arendt apud Escorel, 1999: 81).

Extremo preconceito se inscreve em uma cultura que banaliza a pobreza, aceita sem indignação no cenário social brasileiro. Uma fatalidade na qual a miséria humana é submetida ao destino, a vida é submetida à fé cega. Essa visão, de uma certa forma, é convenientemente cultivada, pois exime as elites de sua parcela de responsabilidade na construção de uma realidade tão dura para cerca de um terço da população do País. É mais fácil atribuir o penoso cotidiano dessa população a alguma força sobrenatural ou a Deus, cuja promessa de uma vida de abundância após a morte refrigera os corpos e almas fatigados pelo pesado fardo da existência.

Como quinta e última dimensão, Escorel (1999: 81) sublinha o mundo da vida, corolário da dimensão anterior. Nesta esfera, a exclusão atinge o limiar da existência humana e se caracteriza pelo fato da extrema

“privação material desqualificar seu portador, no sentido de que lhe retira a qualidade de cidadão, de brasileiro, de sujeito e de ser humano, de portador de desejos, vontades e interesses legítimos que o identificam e o diferenciam. A exclusão social significa, então, o não encontrar nenhum lugar social, o não pertencimento a nenhum *topos* social, uma existência limitada à sobrevivência singular e diária. (...) A ausência de lugar envolve uma ‘anulação’ social, uma diferença desumanizadora, que reveste seu cotidiano com um misto de indiferença e hostilidade.”

CAPÍTULO 2 – MÍNIMOS SOCIAIS, RENDA MÍNIMA E CIDADANIA: A ENCRUZILHADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DE HOJE

2.1 - Demarcando o Tema da Cidadania no Brasil

Independente do contexto histórico de referência, pensar a cidadania é pensar a democracia. É sob o pano de fundo da democracia que um conjunto de direitos sociais, civis e políticos é assegurado aos indivíduos de um Estado-nação. O reconhecimento e a garantia desses direitos são a segurança do indivíduo, por um lado, das condições necessárias e indispensáveis à sua manutenção e reprodução e, por outro lado, de sua participação na comunidade política do Estado nacional. Noutras palavras, pensada no interior de um processo democrático, a questão da cidadania passa pela articulação entre igualdade social e liberdade política, de tal maneira que a existência de uma é garantia da outra.

Infelizmente, existe uma grande distância entre esta noção de cidadania e a realidade da cidadania no Brasil, que se reflete na forma como as políticas sociais são conduzidas no país. É de causar espanto a persistência dos brasileiros em perpetuar uma cultura ético-política de discriminação dos direitos. Como bem aponta Sposati (1997a: 9), “riqueza e direito são ainda parceiros exclusivos na sociedade brasileira, pautada na cultura elitista e paramentada por um Estado de mínimas responsabilidades sociais e públicas.”

Assim, constatamos que, aqui, pobreza é uma situação antagônica ao direito como conceito e como categoria. Desenvolvemos uma cultura que não universalizou os direitos de cidadania. Em grande medida porque, longe de serem respeitadas as diferenças, naturalizamos as desigualdades, instituímos a exclusão. Deste ponto de vista, consideramos que o conceito de exclusão social hoje se confronta diretamente com a concepção de universalidade e, com ela, a dos direitos sociais e de cidadania. Em outras palavras, para nós a exclusão é a negação da cidadania. É claro que esta triste herança que pesa nos ombros das últimas gerações e que se revela no absurdo grau de desigualdade existente em nossa sociedade ou, na naturalidade com que vemos o enorme contingente de crianças nas ruas, não é fruto de

casuismo. Tal realidade está tão entranhada em nossa construção social, que se perde nos tempos remotos de nossa origem colonial.

Para entendê-la, nos reportaremos a Fleury (1994), que afirma que a construção da cidadania resulta da dinâmica das relações de poder, sendo concomitantemente parte do processo de constituição e consolidação da hierarquia de poder na sociedade. No Brasil, tais relações de poder sempre foram extremamente assimétricas, marcando um sistema de dominação social caracterizado pela ausência de um setor popular institucionalmente organizado em torno de seus direitos. A base de legitimidade da dominação no país, presente desde o período colonial, é caracteristicamente do tipo tradicional, de caráter patriarcal (Macedo, 1996).

Esse tipo de dominação não obedece necessariamente a nenhuma racionalidade e pode ser dividida em duas esferas: uma demarcada pela tradição e outra pela vontade arbitrária. Dessa forma, como bem nos aponta Macedo (1996:19), “tradição e arbitrariedade são valores que condicionaram as relações de poder no Brasil-Colônia.”

Entretanto, tais valores continuaram presentes no decorrer de nosso processo histórico e mesmo anos mais tarde, seja nos períodos de autoritarismo republicano, seja no período marcadamente populista, não tivemos nossos direitos civis, políticos e sociais respeitados. Em nossas instituições sempre prevaleceu a lógica “burocrático-patrimonial-estamental” (Macedo, 1996: 26), que tem como fundamentos básicos a indistinção entre o público e o privado⁹ – que distorce a dimensão republicana e inviabiliza a democracia –, e a apropriação do poder de mando e de privilégios econômicos pela elite social brasileira.

Nesse modelo, o jogo político funciona baseado em relações pessoais e obrigações recíprocas, que acomodam eficazmente as reivindicações populares através da repressão ou de concessões pontuais em momentos de agudização de crises. A

⁹ “Perceber os fatos através dessa concepção de república significa ter consciência de que o governante é um servidor do cidadão, e não o privilegiado que goza do poder de usar pessoalmente os bens públicos” (Macedo, 1996: 20).

capacidade de resposta da sociedade às políticas públicas se reduz, induzindo a adoção da coerção como modo de abafar as aspirações da sociedade.

O casamento do estilo patrimonial de fazer política com a modernização da máquina burocrática iniciada no primeiro período da era Vargas, culminando no último período ditatorial, reforçou, ao mesmo tempo em que mascarou, o sistema de privilégios que move a administração pública brasileira, ao invés de fornecer-lhe a racionalidade desejada pela população. Conseguimos a incrível façanha de aliar as disfunções da burocracia às práticas patrimonialistas de gestão.

A cultura patrimonial predominante no país constrói a sociedade por castas dividida entre proprietários e não proprietários, entre elite e ralé. O acesso à cobertura dos serviços sociais públicos é aqui considerado como uma manifestação de miserabilidade ou de incapacidade em obter o desejado acesso a um serviço pago ou de mercado. Esta mesma cultura não incorpora padrões básicos e universais de cidadania, o que veremos com mais detalhes adiante. A inclusão dos que menos tem é circunstancial, casuística, meritocrática e seletiva.

Quando se toma como referência não uma pauta de direitos disponíveis a toda a população, mas, sim, privilégios “aos amigos do rei”, as atenções sociais são concebidas como concessões partilhadas com a filantropia da sociedade, não sendo assumidas como responsabilidade pública.

Kowarick (1981), em sua brilhante tese de livre docência, ao analisar a passagem da escravidão para o processo de acumulação pré-industrial no Brasil, cunhou com precisão a noção de que o trabalhador no Brasil configura “uma forma de vida da mão para a boca”. Isto é, a condição de humanidade é extremamente rebaixada em uma sociedade patrimonial e de tradição escravocrata. Aqui, a exclusão é uma condição genérica da ‘não elite’, ou a inclusão na sociedade se dá perversamente, através da presença da exclusão como uma condição indigna e desqualificada da vida humana. É este o padrão de convívio hierarquizado presente.

Conseqüente a esta concepção, o senso presente na sociedade sobre a exclusão social é extremamente rebaixado. O mendigo, o homem de rua, a criança de rua,

isto é, as situações limiaries é que são qualificadas como de exclusão. Um país em que o salário mínimo é pouco mais de 70 dólares e o salário família mensal não atinge o patamar de 1 dólar por criança, pouco ou nada tem de uma sociedade fundada em direitos humanos e sociais. Surge naturalmente, então, uma pergunta fundamental: que características sustentariam tal estado de passividade frente a este cenário social marcadamente injusto? Para responder a tal questionamento nos basearemos em Macedo (1996) que, através da obra de DaMatta, aponta os aspectos antropológicos que permitiram a continuidade do modelo de dominação burocrático-patrimonial-estamental.

2.1.1. “Você sabe com quem está falando?”

Enquanto a revolução ocidental moderna eliminou as estruturas de segmentação e hierarquia características das sociedades tradicionais, na sociedade brasileira, como visto, além de terem continuado em operação política e socialmente, constituem-se, na verdade, como parte de nosso sistema social.

Tais segmentações são passivamente aceitas, refletindo uma dinâmica social que naturaliza a existência de fontes diversas para a identificação, classificação e filiação de seus membros (DaMatta, 1991). É a partir daí que surge a célebre frase “Você sabe com quem está falando?”; um símbolo distintivo desta estratificação social que acabará se refletindo – como veremos com detalhes no decorrer desta seção – em diferentes ‘noções de cidadania’, também estratificadas. Ou seja, por meio desta lógica, fica mais fácil compreendermos porque determinados indivíduos são mais ‘cidadãos’ do que outros e, alguns ainda nem mesmo o são, o que vai efetuar a distinção entre inclusão e exclusão.

É a partir da dialética entre indivíduo e pessoa que DaMatta (1979) fundamenta a explicação dos fenômenos estruturais que diferenciam as sociedades ocidentais das tradicionais. Segundo o autor, nas sociedades ocidentais a noção de individualidade prevalece sobre a pessoalização característica das sociedades tradicionais.

Enquanto a noção de *indivíduo* como realidade concreta representa uma entidade geral, universal e abstrata, baseada na noção de igualdade que homogeniza; a idéia

de *pessoa* surge a partir da elaboração do pólo social do indivíduo, ou seja, das relações que empreende, reveladoras de singularidades e predileções. “A necessidade de vinculação à totalidade social da qual faz parte representa a pessoalização do indivíduo” (Macedo, 1996: 27).

Essa dialética está presente em todas as sociedades humanas. Nos entanto, DaMatta (1979) verificou que a noção de indivíduo foi melhor desenvolvida em algumas sociedades, enquanto em outras a noção de *pessoa* é dominante.

Macedo (1996) aponta que DaMatta peca por não enfatizar a correspondência entre a relação indivíduo/pessoa e a formação de um sistema baseado no tipo de dominação patrimonial no Brasil. Nas palavras do autor,

“O fato de se considerar a *pessoa* mais importante que o indivíduo é a essência dos modelos patrimonialistas. (...) [A] indistinção entre o público e o privado, característica principal deste tipo de modelo, parte da suposição de que podem existir os privilegiados do sistema, sendo causa e efeito, ao mesmo tempo, da ênfase da pessoalização sobre a individualização.” (Macedo, 1996: 28).

Observando algumas particularidades do país, entendemos facilmente porque DaMatta caracteriza os brasileiros como altamente pessoalizadores, o que vem permitindo a perpetuação do modelo de dominação patrimonial. O rito do “Você sabe com quem está falando?”, a grande segmentação social e a discriminação racial ‘disfarçada’ são ilustrativos de uma sociedade altamente hierarquizada e capitaneada por relações pessoais.

Apesar da noção de *pessoa* ser prevacente em nossa sociedade, esta mistura-se à vertente individualizante presente em nosso aparato legal. Entretanto, tal aparato serve apenas para organizar a massa de indivíduos despidos das ‘máscaras da pessoalização’. Os medalhões, as *pessoas*, estão acima da lei. Nas palavras de DaMatta (1979: 184):

“No sistema social brasileiro, então, a lei universalizante e igualitária é utilizada freqüentemente como um elemento fundamental de sujeição e diferenciação social. Em outras

palavras, as leis só se aplicam aos indivíduos e nunca às pessoas; ou, melhor ainda, receber a letra fria e dura da lei é tornar-se imediatamente um indivíduo.”

Numa sociedade de credo igualitário, cuja unidade social básica seja configurada pelo indivíduo ou o cidadão, a escolha que fosse capaz de estabelecer a hierarquia, o privilégio e o primado da relação seria teoricamente impossível; seria um real contra-senso social e moral. Afinal, todos são iguais perante a lei e a sociedade.

No Brasil, logramos conjugar em nosso modelo burocrático-patrimonial-estamental a noção de igualdade moral e legal à prática desigual e efetivamente hierarquizante. DaMatta (1991) argumenta que esta ambigüidade permanente pode ser explicada pelo fato de sermos uma sociedade baseada em um sistema de relações. Ao introduzir o conceito de “sociedade relacional”, o autor enfatiza a idéia de que as categorias indivíduo e pessoa são duas faces de uma mesma moeda. Assim, no Brasil, a universalidade da lei e a pessoalização do “Você sabe com quem está falando?” são complementares, e não uma oposição, como ocorre nos EUA e Europa. Nas palavras do autor:

“O ponto-chave é utilizar consistentemente a descoberta de que a sociedade brasileira é relacional. Um sistema no qual o básico, o *valor fundamental*, é *relacionar, misturar, juntar, confundir, conciliar*. Ficar no meio, descobrir a mediação e estabelecer a gradação, incluir – jamais excluir. Sintetizar modelos e posições parece constituir um aspecto central da ideologia brasileira. Digo mesmo que é seu traço distintivo em oposição a outros sistemas. (...) Aqui o sujeito não é o indivíduo, mas também a relação, o elo, o ponto de ligação.” (DaMatta, 1991: 114-115).

Assim, ao contrário do que ocorre em países onde vigoram éticas absolutas e hegemônicas, as quais inviabilizam um comportamento contingencial, no Brasil o que se espera não é uma conduta única nos três espaços¹⁰, mas um comportamento diferenciado de acordo com o ponto de vista de cada uma dessas esferas de significação. O espaço da *casa* sugere a idéia de local privilegiado, parentesco,

¹⁰ DaMatta (1991) propõe uma visão múltipla para o universo relacional brasileiro que oscila entre três espaços fundamentais: a *casa*, a *rua* e o *outro mundo*.

compadrio e amizade; é o universo privado. Nesse espaço o indivíduo se transforma em pessoa, realidade única, irreprodutível e insubstituível. No espaço da *rua* passamos por indivíduos anônimos e desgarrados; é o universo público no qual estamos sujeitos às leis impessoais do mercado e da cidadania; predomina o “idioma do decreto, da letra dura da lei, da emoção disciplinada que, por isso mesmo, permite a exclusão, a cassação, o banimento, a condenação” (DaMatta, 1991: 22). Já o *outro mundo* é uma espécie de local de síntese, marcado pelo signo da eternidade e da relatividade. Nas palavras do autor,

“é em contato com o *outro mundo* que somos capazes de construir compensações que muitas vezes não conseguimos realizar quando nos confrontamos com o conflito e o dilema ‘deste mundo’, de casas, de ruas, de amigos e de leis impessoais, de desejos individuais e demandas morais coletivas.” (DaMatta, 1991: 163)

É na esfera do *outro mundo* que se manifesta a religiosidade que faz com que nos conformemos com os percalços do destino. É na esfera do *outro mundo* que reside o conformismo “Se Deus quis assim, que se há de fazer?”

Acreditamos que este último espaço seja determinante na explicação da acomodação e conformação do brasileiro. Se sua vida não é o que esperava, ele sabe que encontrará a redenção na outra vida, no *outro mundo*. Se não se espera a recompensa agora, para que lutar? Dessa forma, fica também inibida sua luta por direitos e, face o paternalismo imperante em nossa sociedade, facilmente se instala a ética do favor que permeia as políticas sociais brasileiras. Essa noção é reforçada quando constatamos que o favor é básico numa sociedade na qual as relações assumem posição central, sendo um domínio institucionalizado de seu universo.

“O favor requer uma equivalência moral entre *pessoas*, exigindo delas reciprocidade: a obrigação de devolver ou retribuir o favor. (...) Se o sistema assume a desigualdade e os benefícios estão orientados para mantê-lo, o favor estabelece um meio de relacionar *pessoas* sem extinguir ou ameaçar sua descontinuidade social, reforçando-a, ao contrário.” (DaMatta, 1991: 111-112).

Quando nos detemos no tipo de dominação imperante no Brasil, nos parece evidente que a lógica do favor será preponderante sobre a lógica dos direitos. Os desdobramentos desta constatação serão investigados mais adiante, na seção 2.2.

Então, concluindo nossa análise, do ponto de vista antropológico, a marcante pessoalização do indivíduo presente em sociedades como a brasileira explica o seu alto grau de hierarquização, autoritarismo, centralização do poder e clientelismo. Do ponto de vista sociológico, o modelo de dominação patrimonial, transposto pelos colonizadores portugueses e incrementado pela elaboração de um aparato racional-legal a partir da década de 30, é a base estrutural das relações entre Estado e sociedade. Relacionando-se estes dois pontos de vista, percebe-se que eles guardam correspondência entre si, ou seja, a pessoalização do indivíduo é o elemento essencial das relações patrimoniais, a qual cria os universos simbólicos que fundamentam essa própria pessoalização, onde o que vale é a relação. Isso permitirá explicar os desvios e as variações da noção de cidadania no Brasil e será abordado na seção a seguir.

2.1.2. As diversas cidadanias no Brasil relacional

Na teoria constitucional moderna, cidadão é o indivíduo que tem um vínculo jurídico com o Estado. É portador de direitos e deveres¹¹ fixados por uma determinada estrutura legal que lhe confere ainda a nacionalidade. Cidadãos são, em tese, livres e iguais perante a lei, “porém súditos do Estado” (Benevides, 1994b: 7). Nos regimes democráticos, entende-se que os cidadãos participaram ou aceitaram o pacto fundante da nação ou de uma nova ordem jurídica.

¹¹ Jelin (1994), numa interessante abordagem, faz uma crítica à utilização da palavra ‘dever’, que para ela tem um caráter de obrigação, um imperativo coercitivo. Na opinião da autora, o termo ‘responsabilidade’ seria mais adequado por apresentar uma perspectiva mais ampla que a do dever. A responsabilidade tem relação direta com a participação na esfera pública, com a noção fundamental do respeito ao direito a ter direitos. “Inclui o compromisso *cívico*, centrado na participação ativa no processo público (as responsabilidades de cidadania) e os aspectos simbólicos e éticos, ancorados em inclinações subjetivas que conferem um sentido de identidade e de pertença a uma coletividade, um sentido de comunidade. (...) essa dimensão cívica da cidadania está ancorada nos sentimentos que unem ou ligam a uma coletividade (contrastando com os elementos aparentemente mais racionais dos direitos [e deveres] e da cidadania civil e social).” (Jelin, 1994: 46).

No debate ideológico teórico e político, a noção de cidadania evidencia dois eixos centrais: a natureza dos 'sujeitos' e o conteúdo dos direitos (Jelin, 1994). O primeiro eixo se refere à visão liberal individualista, com propostas significativas, que apontam para revisão da relação entre o sujeito individual e os direitos coletivos. O segundo se refere à existência de direitos universais e à relação entre direitos humanos, civis, políticos, econômico-sociais e coletivos.

Essas questões gerais foram e continuam sendo o eixo dos debates e lutas sociais concretas quanto à definição do cidadão – ou seja, o estabelecimento dos limites sociais entre os incluídos e os excluídos – e quanto à definição de seus direitos.

De fato, a ampliação da variedade de tipos de direitos constitui o eixo da história sócio-política dos últimos dois séculos, primeiro no Ocidente e depois no resto do mundo. Em texto considerado clássico, Thomas H. Marshall propôs a primeira teoria sociológica de cidadania ao discorrer sobre a evolução histórica dos direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão. Centrado na realidade britânica, em especial no que o autor denomina de “tensão irreduzível entre o princípio de igualdade” – implícito na idéia de cidadania – e as “desigualdades inerentes ao capitalismo e à sociedade de classes”, Marshall (1967: 63-64) estabeleceu uma seqüência de elementos que levou três séculos para ser instituída e conformar a noção contemporânea de cidadania:

- Direitos civis (alcançados no século XVIII): “direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e concluir contratos válidos e o direito à justiça”.
- Direitos políticos (alcançados o século XIX): “direitos de participar no exercício do poder político. (...) As instituições correspondentes são o parlamento e os conselhos do Governo local”.
- Direitos sociais (alcançados no século XX): “direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele o sistema educacional e os serviços sociais”.

Contudo, este modelo de Marshall torna-se passível de críticas e a principal delas diz respeito à generalização de um modo muito específico de expansão da cidadania. A análise de outras formações sociais (européias ou não) desautoriza qualquer tentativa de atribuir validade universal à experiência inglesa¹². No caso da Alemanha e do Brasil, por exemplo, o estabelecimento de direitos sociais constitui uma condição para a limitação ou mesmo supressão dos direitos civis e políticos, enquanto nos EUA os direitos civis e políticos, estabeleceram-se simultaneamente. Ambas as experiências demonstram que inexistem uma seqüência lógica necessária à expansão da cidadania. Pressupô-la, como o fez Marshall, significa naturalizar um processo que é histórico, destituindo-o do potencial de conflito que pode conter, ao ignorar que as formas eventualmente encontradas para sua resolução resultam da correlação de forças e das condições estruturais, próprias a cada formação social e não dadas ao capitalismo ou à democracia em geral.

No limite, a aplicação do modelo marshalliano, quando desconhecemos as questões apontadas, pode induzir à busca, em outras realidades, de uma repetição estrita da alternativa que se apresentou na Inglaterra. Neste caso, passaria a haver um “curso natural” e seus possíveis “desvios”, sem atenção efetiva para os processos históricos que particularizam a forma de expansão da cidadania em cada sociedade.

Na experiência brasileira, o desenvolvimento dos elementos da cidadania não é da mesma data, nem obedece a mesma ordem. Nos moldes ideais anteriormente explicitados, apenas o elemento político foi realmente efetivado, apesar da precariedade das instituições correspondentes. A seguir apresentaremos alguns elementos fundadores desta proposição.

O processo de reestruturação da acumulação capitalista brasileira ocorrida a partir da Revolução de 30 constituiu-se num importante marco para as conquistas dos direitos sociais e políticos da classe trabalhadora. Durante o período compreendido entre 1930 e 1945, o Estado autoritário em busca de legitimação, consagrou as leis sociais aos trabalhadores, numa tentativa de suprimir os conflitos sociais da época. Na verdade, os direitos sociais funcionaram como a contrapartida necessária a suspensão dos direitos civis e políticos.

¹² Neste sentido, seria obrigatória a leitura de Fleury (1994).

Como resultado desse contexto, a questão da cidadania no Brasil nasceu subordinada a uma lógica autoritária-corporativa que, por um lado, imprimiu o controle estatal sobre os sindicatos e, por outro, impôs um modelo corporativista de gestão das políticas sociais.

“O símbolo e evidência jurídica que marca o início dessa nova fase no campo político e social é a instituição da carteira de trabalho. Ao mesmo tempo, passou-se a exigir também a sindicalização, regulamentada pelo Estado, para o exercício dos direitos trabalhistas. Portanto, ao fornecer benefício diferenciados de acordo com a categoria profissional, o sistema previdenciário amarrou a oligarquia política que controlava as instituições do Ministério do Trabalho à oligarquia sindical que controlava os organismos operários.” (Macedo, 1996: 33).

A esta característica da cidadania no Brasil do período revolucionário, Santos (apud Macedo, 1996: 33) denominou “cidadania regulada”. A cidadania regulada extrai as raízes do conceito de cidadania não de um código de valores políticos, mas de um sistema de estratificação ocupacional, definido por norma legal. O critério ocupação é o que determina e regula a condição da cidadania. Portanto, são cidadãos aqueles indivíduos localizados em ocupações reconhecidas e definidas por lei e, conseqüentemente, a expansão da cidadania só se dá na medida em que novas profissões e/ou ocupações são regulamentadas.

Dentro dessa concepção de cidadania regulada, é expurgada dos direitos de cidadania a grande massa da população brasileira marginalizada – desempregados, subempregados, empregados instáveis, ambulantes, biscateiros – expulsa do sistema produtivo, massa essa que, nas sociedades urbanas, sobrevive apenas das atividades do chamado setor informal da economia.

Assim, como bem aponta Fleury (1986), o período pós-30 consolidou a hierarquização da classe trabalhadora em termos de distintas cidadanias, desde a condição de pré-cidadãos a que ficaram relegadas a população rural e a maioria urbana, até a concessão de benefícios diferenciados em função do poder de

barganha de cada categoria ocupacional vinculada à previdência. De acordo com a autora:

“Neste sentido, podemos afirmar que, desde a sua origem, a Previdência Social combinou de forma contraditória, um modelo de seguro social com a concessão e ampliação progressiva de benefícios sociais. Diferentemente do modelo de Estado de Bem-Estar Social, onde a universalização da cidadania encontra uma correspondência com a base institucional e financeira, legal e institucional do exercício desses direitos, o processo brasileiro se dá de forma inversa. Financiado pelos trabalhadores (através da contribuição direta ou indireta via repasse dos empregadores ao preço dos produtos), gerido pelo Estado, subordinado a uma lógica de ocupação capitalista, a progressiva extensão da cobertura não alcança universalizar a cidadania, mas sim agregar distintas cidadanias.” (Fleury, 1986: 133-134).

Neste contexto, a conquista da cidadania no Brasil tem duas implicações. De um lado, incorporar à verdadeira cidadania os brasileiros enquadrados na cidadania regulada, ampliando sua condição para a esfera da cidadania universal. De outro lado, incorporar a essa mesma dimensão de cidadania (cidadania universal) os indivíduos ‘pré-cidadãos’ ou ‘não-cidadãos’, expulsos do sistema produtivo, portanto, sem profissão regulamentada, sem carteira profissional e sem sindicato que lhes permitam ter sequer a condição de cidadania regulada.

DaMatta (1991), ao discutir a questão da cidadania no universo relacional brasileiro, chega por outros meios, a conclusões semelhantes às de Fleury (1986). O autor mostra a multiplicidade de formas pelas quais a cidadania é percebida e vivenciada no Brasil, partindo da hipótese de que, em sua concepção clássica, essa idéia fundamenta-se, por um lado, na ideologia do individualismo e, por outro, num sistema de leis universal. Para tanto, se vale do conceito de sociedade relacional e aponta:

“a sociedade brasileira tem fontes diversas para a classificação e a filiação de seus membros. Realmente, enquanto as sociedades que passaram pela revolução individualista instituíram um código de conduta hegemônico, fundado na idéia de cidadão, as sociedades relacionais têm muitos códigos de comportamento operando simultaneamente. Só que eles não estão em competição, são complementares entre si. Aquilo que

um nega, o outro pode facultar. O resultado é uma multiplicidade de códigos e eixos de classificação que irão dar ao sistema um dinamismo peculiar e altamente complexo. No fundo, é como se a sociedade tivesse várias fontes de cidadania, cada qual sendo básica e todas operando de modo a permitir uma série de compensações sociais.” (DaMatta, 1991: 97).

Para DaMatta (1991), a noção de cidadania no Brasil sofre uma espécie de desvio, seja para baixo, seja para cima, que a impede de assumir seu significado político e nivelador. Neste contexto, a capacidade do brasileiro de relacionar as esferas do público – universo da *rua* – e do privado – espaço da *casa* – cria uma posição intermediária entre ambos que se traduz numa linguagem de conciliação e negociação. Conjuga, complementa, aparentemente não exclui.

Pelo fato da sociedade relacional brasileira apresentar características de inclusividade, não significa que, em termos reais, inexista a exclusão. Não se exclui a *pessoa*, no entanto, não podemos falar o mesmo do *indivíduo-cidadão*, pertencente a uma lógica social diametralmente oposta. Como ente da *rua*, este último está submetido à lei universal, não como fonte de direitos legítimos, mas sim, como arma de submissão de grupos e teias de relações que impinge controle legal e político. No universo da *casa*, somos supercidadãos dotados de privilégios, só temos direitos, nenhum dever. Na *rua*, somos subcidadãos cujas representações sociais estão alicerçadas em determinações negativas; temos deveres, obrigações; somos regidos pela linguagem do ‘não pode’ e do ‘não deve’.

Não estamos com isto querendo reduzir a esfera social a esta lógica dual, contrariando os pressupostos básicos de DaMatta, muito pelo contrário. Sabemos que há gradações intermediárias – muito bem expostas pelo autor – que acabam por mascarar nossos conflitos sociais. As teias relacionais criam uma ilusão de inclusão que, na prática, não existe. No *continuum casa-rua*, existem inúmeras gradações, entretanto, quanto mais próximos do universo simbólico da *rua* estamos, mais invisíveis nos tornamos aos olhos das *pessoas*. No limite, chegamos no ponto de completa desvinculação com o universo da *casa* e sobra somente a *rua*, seja na acepção de DaMatta, seja na acepção literal, sendo este o extremo da exclusão. Nos tornamos, então, *apenas cidadãos* e ficamos completamente expostos ao

arbítrio e à violência. Aliás, consideramos que não há maior violência que a gerada pela indiferença e pela invisibilidade.

A título de exemplo, DaMatta (1991: 89) obteve respostas invariavelmente negativas numa pesquisa realizada com pós-graduandos, ao perguntar sobre que classificação obteria a pessoa que obedece as leis no Brasil. Como resultado, chegou à conclusão que “a obediência às leis configura na sociedade brasileira uma situação de pleno anonimato e grande inferioridade”. Na verdade, fica configurada a ausência de relações e, no Brasil, são elas que permitem revestir o indivíduo de humanidade, transformando-o em *pessoa*, sendo resgatado, assim, da sua condição de universalidade condizente com seu papel de *cidadão*. Somente como indivíduos-cidadãos somos coisas, supranumerários, iguais e sem rosto; isto configura, ao mesmo tempo, a dimensão política e a dimensão humana do processo de desvinculação proposto por Escorel (1999).

Dessa forma, apesar da existência de um aparato legal destinado a proteger os direitos individuais, o ideal de igualdade entre os homens – fundamental na noção de cidadania – não é respeitado no cotidiano dos tribunais de justiça brasileiros. Prendemos os *indivíduos*, os ladrões de galinha, no entanto, raríssimamente são enquadradas as *pessoas* envolvidas em crimes de colarinho branco. O resultado disso é a distorção do elemento civil da cidadania.

Assim, como bem nos mostra DaMatta, nosso modelo cívico é consequência da reprodução do modelo de dominação patrimonial, baseado na pessoalização do indivíduo e, portanto, no âmbito das políticas sociais, assenta-se em práticas assistencialistas alicerçadas no favor. Isso é fundamental para explicar os graves desvios em relação ao ideal de igualdade social.

Como reflexo do Estado burocrático-patrimonial brasileiro, no qual o modelo econômico se sobrepõe ao modelo cívico e o distorce, reproduzimos uma sociedade condenada por suas próprias características a uma condição de completa submissão aos grandes e poderosos grupos econômicos. Nesse sentido, como bem nos apontam Macedo (1996) e Santos (1998), a concretização do elemento civil é pré-requisito para a concretização dos demais elementos da cidadania. O componente

cívico supõe a definição prévia da civilização que se quer, o modo de vida que se deseja para todos, uma visão comum do mundo e da sociedade, do indivíduo como ser social e das suas regras de convivência. Para ficarmos apenas com um exemplo, a atribuição do chamado salário-mínimo, isto é, da quantidade mínima de dinheiro capaz de assegurar uma vida decente para cada qual e sua família, não pode ser estabelecida em função dos simples mandamentos da economia, precisa basear-se no patamar mínimo aceito pela sociedade. Os problemas da desigualdade, da pobreza e da exclusão social no país necessitam de profundas alterações da dinâmica civil, política e social brasileira, não de mudanças superficiais e cosméticas. Como bem nos aponta Santos (1998: 99-100):

“Mudar o modelo econômico, ou o modelo político, tal como é praticado, de nada valerá se um novo modelo cívico não se instala. (...) Todo nosso esforço deve estar empenhado na codificação desse modelo cívico, não mais subordinado ao modelo econômico, como até agora se deu, mas de um modelo cívico que oriente a ação política e alicerce a solidariedade social e ao qual o modelo econômico e todos os demais sejam subordinados.”

Baseados nesse referencial, desenvolveremos nossa argumentação sobre mínimos sociais e renda mínima na seção a seguir.

2.2. Mínimos sociais, políticas de assistência e renda mínima sob a ótica da cidadania

Discutir mínimos sociais – ou seja, patamares básicos de vida dos cidadãos – no contexto brasileiro atual é um grande desafio e exige remar contra a corrente neoconservadora que propõe a desmontagem da responsabilidade pública e social.

“Propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos seus cidadãos. Ou seja, a definição do padrão societário de civilidade. Nesse sentido ele é universal e incompatível com a seletividade ou focalismo” (Sposati, 1997a:10).

Infelizmente, a sociedade brasileira ainda tem pouca preocupação (ou o que é pior, não despertou para a importância) em consolidar os plenos direitos dos brasileiros, sobretudo os sociais. Entendemos por plenos direitos, aqueles extensivos a todos, independentemente, de sua posição social. Considerar que as pessoas são investidas de direitos é uma forma de afirmar sua humanidade como fim em si mesmo, moral cuja validade é de todo independente de avaliações de mérito. (Vita, 1993).

Isso se torna importante quando constatamos que o modelo de estado social no Brasil foi centrado no trabalho e dividiu trabalhadores formais – a quem reconheceu como cidadãos – dos demais brasileiros com inserção informal. Tal modelo combinou o caráter ocupacional dos cidadãos com o caráter meritocrático de distribuição de acessos e foi oficialmente vigente até a promulgação da Constituição de 1988, embora seu ranço se arraste até os dias de hoje. Escorel (1999:36) explicita bem tais relações entre Estado e sociedade:

“A legislação social implementada no período [getulista] estabeleceu uma estratificação importante no seio da categoria dos trabalhadores, subdividindo-a, segundo sua importância estratégica no desenvolvimento nacional, em grupos com maior ou menor acesso aos direitos sociais – também estes com diversos graus de amplitude. (...) A ‘cidadania regulada’ é emblemática dessa situação, caracterizando a carteira de trabalho como uma ‘certidão de nascimento único’ a qual permitiria distinguir entre trabalhadores e os que, não sendo portadores deste documento, estavam relegados a uma condição e não-cidadania e sujeitos ao arbítrio policial”.

Ou seja, como visto na seção anterior, não só o trabalho como também as diferenças entre categorias constituíam-se fonte de identidade para a cidadania. Dessa forma, oficializava-se o imaginário social que configurava tais cidadanias, estabelecidas de acordo com o mérito e aumentava o fosso entre as classes, além de naturalizar tal processo. De fato, tal estado de coisas não surgiu no vácuo, como bem nos evidenciou DaMatta (1979, 1991). Podemos dizer que surgiu com a matriz escravista brasileira, que além de perpassar nosso passado, acabou presente em nosso cotidiano nas mais variadas manifestações.

Como falar de direitos mínimos universais se no imaginário social naturalizaram-se a diferença e a desigualdade?

Ao definir um sistema de Seguridade Social que incorpora Previdência, Saúde e Assistência Social, a nova Constituição acenou com a promessa de incorporar à cidadania uma maioria que, à margem do mercado formal de trabalho, sempre esteve fora de qualquer mecanismo de proteção social – os marginalizados, os párias, os não-cidadãos.

Esse é o terreno no qual transita cerca da metade ou mais da população trabalhadora, entre desempregados e trabalhadores do mercado informal, sem contar com as crianças, os idosos e todos os que, por diversas razões, estão fora do mercado de trabalho. Segundo Telles (1998:10),

“Em 1990, estimava-se que entre o desemprego e o trabalho no mercado informal, cerca de 52% da população ativa estavam desprovidas de qualquer garantia e proteção social (PNAD, 1990), formidável contingente de trabalhadores que vem sendo acrescido, nos últimos anos, dos novos excluídos do mercado de trabalho por conta do efeito conjugado de crise econômica e reestruturação produtiva, chegando, em 1995, a consideráveis 59,8% da população ativa”.

Atualmente, o número gira em torno dos 61,9% (PNAD, 1999). Essa é uma gente desprovida de qualquer sistema público de previdência social, uma gente que transita em um mundo social que ‘não existe’ do ponto de vista legal. Não existe, pois, se encontra à margem das regras formais da cidadania regulada (Fleury, 1994) construídas no estreito figurino corporativo da tradição getulista e que, apesar de todas as mudanças pelas quais passou o país nas últimas décadas, mantém operante o sistema excludente montado nos anos 30. Uma arquitetura institucional espantosa porque mantém e sempre manteve mais da metade da população fora e à margem do “Brasil legal” (Telles, 1998:10), porém submersa em uma intrincada e obscura rede de relação que articula, à margem do mundo público das leis, grande número de organizações filantrópicas e o próprio Estado.

Assim, na prática, o “universo da pobreza” acaba funcionando como o avesso do ‘mundo do trabalho’ – no qual vigoram as regras formais do contrato de trabalho e os direitos e garantias a ele indexados. Um universo favorável à proliferação da filantropia e benemerência, “permeável a relações atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais” (Yazbeck, 1995:8).

É importante ter presente que nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos e espera-se lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternizados ao apresentar como um favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida.

Nesse contexto, acabam sendo essas as relações que permeiam a assistência social no Brasil.. Percebida como benevolência paliativa, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas, não é sequer apreendida como Política Social, apresentando-se sem efetividade diante de seu objeto.

Produtos de uma longa trajetória histórica e constituídas na teia dos interesses que marcam as relações de classe, as políticas sociais brasileiras têm conformado a prática gestonária do Estado, nas condições de reprodução da força de trabalho, como favorecedoras, ao mesmo tempo, da acumulação da riqueza e da acumulação da miséria social (Yazbeck, 1995).

A assistência social constitui-se, assim, do conjunto de práticas que o Estado desenvolve de forma direta ou indireta, junto às classes subalternizadas, com sentido aparentemente compensatório de sua exclusão. O assistencial é, nesse sentido, campo concreto de acesso a bens e serviços, enquanto oferece uma face menos perversa ao capitalismo. Cumpre uma função ideológica na busca do consenso a fim de garantir a relação dominação-subalternidade e, intrinsecamente a

esta, a função política alívio, neutralizando as tensões existentes nessa relação (Sposati, 1995).

Assim, cabe à assistência um papel de ampliação das bases de legitimidade ao Estado de seu poder político de controle social, além de também poder constituir-se em modalidade de acesso real a recursos e de incorporação à cidadania, para os segmentos excluídos da sociedade, tornando-se uma referência e um apoio na ampliação de seus direitos. Demo (1997) acredita em sua potencialidade em abrir espaços para experiências coletivas de participação, capazes de revelar novas formas de expressão social e politização de seu cotidiano.

Entretanto, o que se observa é que a assistência social, situada no conjunto dos mecanismos destinados a atenuar os impactos perversos do capitalismo para a grande maioria da população brasileira, sequer vem cumprindo de forma efetiva este papel estratégico na reprodução social das classes subalternas. Estudos recentes (Escorel, 1999; Wanderley, 1997; Rosa, 1995), apontam que o agravamento da pobreza vem pesando duramente sobre a sociedade, que vê seu tecido social desagregar-se sem perspectivas imediatas de recomposição.

Nesse contexto, programas sócio-assistenciais vêm se revelando inócuos e têm pequeno destaque nas intervenções governamentais, prestando-se mais ao clientelismo utilitário do que ao enfrentamento da pobreza. Por outro lado, a cultura assistencialista e tuteladora que permeia as ações assistenciais não tem favorecido o protagonismo dos assistidos ou sua emancipação. É preciso não esquecer, porém, que criar condições para que os usuários da assistência caminhem na direção de sua constituição como sujeitos, é parte das tarefas sócio-educativas e políticas de uma assistência social que não sirva à reiteração de um lugar social definido pela pobreza, subalternidade e exclusão.

A constituição de 1988 acenou com a promessa de colocar o enfrentamento da pobreza no centro das políticas governamentais, retirando os programas sociais de uma espécie de limbo em que foram confinados. A idéia era colocá-los na ótica dos direitos e sob a égide de critérios universais de cidadania, rompendo com a invisibilidade e fragmentação em que sempre foram mantidos. Buscava-se privilegiar

um debate público sobre ‘mínimos sociais’ a serem garantidos através de políticas públicas abrangentes e “da promoção de um conjunto de programas, projetos e serviços sociais capazes de garantir certezas e segurança que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais” (Telles, 1998:10).

Mais do que retórica política, os direitos defendidos e os princípios universais de cidadania circunscreveram um duro campo de disputas ainda aberto no período que antecedeu a promulgação da constituição, prolongou-se pela década de 90 até os dias atuais. Tais debates deram-se em torno da construção dessa nova institucionalização democrática e basearam-se no que se entende por ‘mínimos sociais’. A obstrução contra sua formulação universal foi muito grande e vale lembrar o caso da renda vitalícia garantida a idosos e deficientes físicos, direito estabelecido na Carta Magna de 1988. O que poderia ter sido um antecedente virtuoso dos atuais programas de renda mínima, transformou-se em caso exemplar de como conquistas podem ser negadas ou desvirtuadas por conta de artifícios legais manipulados de acordo com conveniências e interesses na partilha dos recursos públicos¹³.

Tal constatação, no fundo, é conseqüência da situação ‘esquizofrênica’ em que se encontram as políticas sociais no Brasil – notadamente a assistência. Se de um lado o Estado Brasileiro aponta constitucionalmente para o Reconhecimento dos direitos, por outro, se insere no contexto de ajustamento à nova ordem capitalista internacional na qual as políticas ortodoxas de estabilização da economia – que restringem os gastos públicos – reduzem e direcionam os investimentos sociais do Estado.

¹³ “A Previdência Social estipulou em setenta anos a idade mínima para ter acesso a esse benefício e a fronteira da pobreza em um quarto do salário mínimo, inferior à fronteira da indigência de um salário mínimo, considerada por organismos internacionais, como as Nações Unidas. Dos 3,8 milhões de idosos abaixo da linha da pobreza (ou linha de indigência, na definição dos organismos internacionais) foram enquadrados nas condições da previdência social e cadastrados para acesso à renda mensal vitalícia apenas 500.000 pessoas em 1997, chegando-se à decisão final de que apenas cerca de 200.000 pessoas, entre idosos e deficientes, serão atendidos neste ano! Isso implica descumprir a regulamentação recém-estabelecida pelo próprio governo, reduzindo um direito constitucional ao manejo discricionário de magros recursos para um número de idosos e deficientes indigentes, ou “pobres” no conceito do governo. A renda mensal vitalícia, benefício que sintetiza a rede de proteção aos deficientes e idosos “informais” não-rurais, de mais de setenta anos (que tenham milagrosamente sobrevivido com renda de um quarto de salário mínimo) era, de fato, o único benefício assistencial de caráter discricionário, pela limitação extremada das condições de acesso e do número de indigentes efetivamente assistidos.” (Lessa et alii, 1997:70 apud Telles, 1998:8).

Sposati (1997a:13) define muito bem as conseqüências de tal dualização quando afirma que

“a globalização representa um golpe político, enquanto descola a economia da política e torna a democracia obsoleta,,, (...) um jogo virtual que não consegue interferir na supremacia da economia ou do capital financeiro. Vincular a discussão dos mínimos sociais com cidadania implica, sem dúvida, a inclusão do modelo democrático de gestão de determinada sociedade. Não se pode separar democracia social de democracia política”.

De acordo com Yasbeck (1995), as propostas neoliberais em relação ao papel do Estado na esfera da proteção social são propostas reducionistas, com alto grau de seletividade, direcionadas aos estritamente pobres através de uma ação humanitária coletiva, e não como uma política dirigida à justiça social e à igualdade. Ou seja, é uma política social que passa a ser pensada de modo residual, apenas suficiente para minimizar as conseqüências negativas dos programas de ajuste estrutural, despolitizar o debate e minimizar a importância do estabelecimento de novos e importantes atores no jogo democrático.

Tal digressão se faz necessária, pois nos países periféricos como o Brasil, o convívio com a pobreza e a exclusão foram banalizados de tal forma, a ponto de parte significativa da sociedade não se importar com a necessidade de análise dos mínimos sociais sob o atual movimento de apartação social.

Nesse contexto, discutir seguridade social, mínimos sociais e assistência social como políticas não tuteladoras e garantidoras de direitos são um grande desafio. Estabelecer mínimos sociais é mais do que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de um outro estatuto de responsabilidade pública e social. Ante nosso “estado social mínimo histórico” (Sposati, 1997:13), propor mínimos sociais é fundar uma nova cultura num contexto de grande acidez à sua proliferação.

2.3. Programas de Renda Mínima no Sistema Brasileiro de Proteção Social

Ao longo do período compreendido entre 1930 e 1970, foi instituído no Brasil um padrão de proteção social que, se examinado numa perspectiva internacional comparativa, pode ser considerado de base meritocrática: “É o princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social” (Draibe, 1990: 9). A performance dos indivíduos no mercado de trabalho era o que regia a base da equação emprego – renda – contribuição social – benefícios proporcionais. A intervenção social do Estado era baseada na capacidade contributiva do trabalhador. Nesse sentido, pode-se dizer que as políticas sociais, em sua maioria, acabavam por reproduzir o sistema de desigualdades preexistentes na sociedade. Era escassa a preocupação com a igualdade social e com a “redistribuição vertical de renda” (Draibe, 1990: 8), por meio do fornecimento de bens e serviços públicos, gratuitos e de acesso universal. Os aspectos distributivos e igualitários restringiam-se à educação básica (obrigatória e gratuita) e à saúde – atendimento de urgência.

Sobre essa base, ao longo dos anos 70 e principalmente no início da década de 80, o sistema brasileiro de proteção social assumiu outras características importantes. A combinação de um sistema de proteção social de base meritocrática com desemprego estrutural e baixo nível salarial para a maior parte da população promoveu o desenvolvimento de um espaço assistencial denso em paralelo ao núcleo securitário. A assistência social, teoricamente residual (somente para categorias sociais em situação de risco, como crianças, idosos, gestantes, nutrízes etc) acaba por se dirigir à grande parte da população (Silva e Silva, 1997). Dessa forma, a política de assistência social adquire um aspecto menos residual e “opera antes como substituto de mínimos sociais extensivos a grande parte da população” (Draibe, 1990: 10).

O sistema brasileiro de proteção social tendeu a adquirir, desde os seus primórdios, traços corporativistas, característica que freqüentemente marcou os sistemas de base meritocrático-particularista e que geralmente se manifestam em privilégios para

determinadas categorias profissionais, por exemplo, na área das aposentadorias. Mas o clientelismo, ou seja, a utilização das políticas sociais como moeda de troca no jogo político, talvez seja o que mais influi em sua dinâmica. Ao permitir que grupos, cúpulas partidárias e personalidades dominem determinados órgãos previdenciários, afeta a alocação de recursos e o movimento de expansão dos programas sociais (Draibe, 1990).

A expansão do sistema de proteção social ao longo dos anos 70 caracterizou-se, principalmente, pelas tendências universalizantes, que dizem respeito à ampliação das possibilidades de acesso aos subsistemas sociais preexistentes, mas também pela ampliação da oferta de serviços sociais publicamente organizados. Mas a maior igualdade que poderia ser alcançada através da redistribuição vertical de renda, não constituiu objetivo prioritário. O mínimo oferecido à população continuou bastante míngua, restrito a programas assistenciais, principalmente aqueles de suplementação alimentar, atendimento médico de urgência e educação de primeiro grau.

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou novos direitos sociais, ampliando o conteúdo do conceito de cidadania através da noção de Seguridade Social, que incorpora a Assistência, a Previdência Social e a Saúde Pública como direitos sociais. O processo de redemocratização da sociedade brasileira nos anos 80 resultou na ampliação das demandas sociais. Ao mesmo tempo, a crise econômica do período poria em risco o padrão de financiamento do gasto social. Este era fundado basicamente sobre as contribuições sociais previdenciárias e sobre outros fundos sociais, os quais dependem do volume de emprego, da massa geral de salários e do número de contribuintes. Portanto, os recursos destinados à área social variam na mesma direção dos movimentos da atividade econômica e da política de arrocho salarial da década de 80.

Assim, chegamos na década de 90 com um sistema de proteção social marcado pelas seguintes características: baixa participação dos recursos fiscais no financiamento das políticas sociais; desperdício de recursos; centralização do processo decisório e dos recursos no âmbito federal; distanciamento entre os formuladores das políticas e os beneficiários; baixo grau de participação da

sociedade civil organizada na definição das prioridades sociais, na elaboração e na implementação dos programas sociais; superposição de objetivos e clientela dos programas sociais; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais; existência de articulações com o setor privado lucrativo que abrem espaço para a maximização dos interesses privados; expansão segundo o padrão de “universalização excludente”, no qual a expansão da cobertura é altamente estratificada e acompanhada de uma queda da qualidade e da eficiência (Draibe e Aureliano, 1989; PNUD/IPEA, 1996). Assim, passa a haver um certo consenso de que as políticas sociais no Brasil têm baixo grau de efetividade, ou seja, não conseguem cumprir os objetivos de reduzir as desigualdades sociais e combater a pobreza.

A incapacidade das políticas sociais no Brasil torna a situação social dramática, como pudemos demonstrar no capítulo anterior, especialmente na seção 1.4. Se tomarmos como referência os números apresentados, constatamos que um em cada três brasileiros não tem renda suficiente para suprir suas necessidades básicas.

O baixo nível de renda familiar é, muitas vezes, insuficiente para assegurar a sobrevivência, levando crianças e adolescentes de famílias miseráveis a ingressar precocemente no mercado de trabalho, sobretudo no setor informal, com trabalhos pouco qualificados e sem perspectivas profissionais. Conseqüentemente, sua frequência escolar é reduzida, levando à repetência e ao abandono dos estudos. Quando atingem a idade adulta, eles não tem o conhecimento e a qualificação necessários para ter acesso a profissões melhor remuneradas, perpetuando a miséria. Este é um dos principais elos do círculo de reprodução da pobreza. Dados do IBGE¹⁴ mostram que, no Brasil, cerca de 3,5 milhões de crianças com idade entre 7 e 14 anos trabalham na zona urbana e rural.

Assim, diante da crise social e da incapacidade das políticas tradicionais de bem-estar no Brasil, ganham espaço as discussões sobre renda mínima, como parte das tendências recentes das políticas sociais no Brasil; a descentralização dos programas de combate à pobreza; reforço da seletividade e da focalização, priorizando ações sociais e utilização de recursos nos programas destinados aos

setores mais pobres; complementação dos programas universais com os programas seletivos; maior participação das ONG'S e dos setores organizados da sociedade na prestação de serviços sociais (Draibe, 1998).

No bojo desse sistema de proteção social, a temática da renda mínima, entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou famílias, tem ocupado um espaço marginal no âmbito do debate brasileiro sobre as questões sociais e a possibilidade de prática desse tipo de política pública somente começou a se delinear a partir de 1991, com o Projeto de Lei nº 80, propondo a instituição do programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, apresentado ao Senado Federal pelo senador Eduardo Suplicy (PT-SP). A idéia era prover uma renda mínima a todos os brasileiros adultos (acima de 25 anos) com renda mensal inferior a aproximadamente R\$ 300,00 (trezentos reais), que passariam a ter o direito de receber um complemento na forma de um imposto de renda negativo, equivalente a 30% da diferença entre aquela quantia e a sua renda. Seria facultado ao Poder Executivo, em função da disponibilidade de recursos e experiência do programa, aumentar a alíquota para até 50%. O projeto previa a introdução gradual do PGRM ao longo de oito anos, dos mais velhos para os mais jovens (Suplicy, 2001).

A partir daí inúmeras iniciativas foram tomadas no plano parlamentar, seja no Congresso Nacional, seja nas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, com o objetivo de implementar programas de renda mínima pelo país. No Congresso Nacional, o projeto do Senador Suplicy foi 'congelado' e acabou sendo aprovado o projeto de lei do Deputado Federal Nelson Marchezan (PSDB-RS) em 03/12/1996. Em seguida, foi encaminhado ao Senado e aprovado em novembro de 1997, para ser sancionado com rapidez fulminante pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 10/12/1997 (Bava, 1998).

Muito diferente da idéia original do Senador Eduardo Suplicy, o programa de renda mínima federal

“autoriza a União a apoiar os municípios que instituírem programas de renda mínima associados a ações sócio-

¹⁴ Citados por Suplicy, (1996: 8).

educativas, financiando 50% dos seus custos; mas beneficia apenas aqueles cuja renda e arrecadação *per capita* forem menores que a média do estado. Na avaliação do senador Suplicy, 'isto exclui cerca de 40% dos municípios em cada estado, mesmo que tenham maior número de famílias carentes', além de definir uma fórmula que fixa benefícios muito pequenos." (Telles, 1998: 1-2).

O que se lamenta é o caráter extremamente restritivo dos critérios de acesso ao programa e a falta de recursos orçamentários para sua implementação. Bava (1998: X) sublinha que "técnicos do governo identificam os beneficiários deste Programa de Garantia de Renda Mínima como um 'conjunto vazio', uma vez que os municípios mais pobres não terão recursos próprios para complementar os recursos federais, condição para o repasse federal."

Nos âmbitos estadual e municipal várias propostas já foram implantadas e se encontram em desenvolvimento. Dentre elas, podemos citar o sucesso das iniciativas-piloto – ambas implementadas em 1995 – da Bolsa-Escola de Brasília, implantado pelo então Governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque (PT) e do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM – do município de Campinas, instituído pelo Prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB). Em ambos os casos, o programa atingia preferencialmente famílias pauperizadas com crianças até 14 anos, condicionava a transferência de renda à frequência dos filhos nas escolas e, no caso de Campinas, a um conjunto de ações sócio-educativas envolvendo os filhos menores e o conjunto da família.

A partir daí multiplicaram-se os projetos de lei. Em 1997 o programa já estava implantado em seis capitais (Salvador, Vitória, Belém, Natal, Boa Vista e Belo Horizonte) além de várias outras cidades como Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Londrina (PR). E outras 104 propostas estavam em fase de tramitação nos legislativos de 16 estados e 88 municípios, a maioria concentrada em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro¹⁵ (Lobato e Cardoso Jr., 1998).

¹⁵ Na avaliação de Telles (1998), essas iniciativas parecem fundamentalmente relacionadas com o recrudescimento da pobreza a partir dos anos 80, com a ampliação dos recursos municipais assegurada pela Constituição de 1988 e a descentralização das responsabilidades pelos programas sociais, e com experiências de baixa efetividade com programas sociais centralizados. Esses elementos, associados à referência propiciada pelo

O sucesso das experiências de Campinas e do Distrito Federal, e a repercussão que passaram a ter no cenário público nacional, além da evidente propagação da idéia e de programas semelhantes em todo o país, não deixaram o governo intacto. Programas de renda mínima associados a Bolsa-Escola passaram a fazer parte do repertório do Comunidade Solidária, tornado-se objeto de ampla publicidade oficial na TV.

O que em 1991 podia ser considerado por muitos como uma extravagância bem intencionada do senador petista, anos mais tarde parece consagrar-se como política social viável, sustentada por amplo apoio vindo de diferentes posições dentre as mais diversas opções político-partidárias do cenário nacional.

Mesmo que em versões muito diferentes da proposta original, programas de renda mínima estão em pauta na cena pública brasileira, fazem parte da realidade de muitas cidades e já compõem o vocabulário político da vida nacional. Parecem ter conseguido a façanha de articular um poderoso consenso sobre sua validade no rol das políticas sociais.

Nesse sentido, podemos nos perguntar quais seriam, então, as virtudes dessas propostas, a ponto de conseguirem convergir posições tão diversas e divergentes no cenário nacional? Poderíamos talvez argumentar que isso tem a ver com a própria urgência da questão social no Brasil. Aqui a pobreza é tão grande e escandalosa, que só podem mesmo receber aplausos as iniciativas que prometem romper com a conhecida e histórica omissão ou descaso das políticas governamentais em relação ao problema social. Para uma versão não otimista e talvez não tão ingênua, seria possível dizer que essa unanimidade é retórica e o consenso, ilusório, pois, não há como não suspeitar de uma encenação pública e de uma pirotecnia política que neutralizam as diferenças e divergências entre as propostas em discussão, as versões já em curso e a versão oficial (federal) do programa de renda mínima.

projeto do Senador Eduardo Suplicy, parecem ter contribuído para que esta política social tenha sido muito bem acolhida pelos estados e municípios.

Mas entre a urgência de soluções e o teatro armado em torno do projeto oficial do Governo Federal – notadamente a bolsa-escola – há também as ambivalências e ambigüidades inerentes às várias propostas. Sem querer dar conta de todas as questões envolvidas nessa discussão, vale a pena chamarmos a atenção para algumas delas, as mais polêmicas e problemáticas, que vêm sendo apontadas no debate atual.

2.4. Mínimos Sociais e Renda Mínima: desafios e limites

Como vimos, o modelo social do Estado de Bem-Estar em que convivemos na segunda metade do século XX, guardadas a diversidade e as especificidades existentes em cada nação que o adotou, universalizou o acesso a serviços sociais. Tal modelo teve a propriedade de impor um particular mecanismo de freios às forças brutas da desigualdade socialmente produzida pelo mercado, por meio de um sistema de direitos consubstanciados pelas políticas sociais, cujos custos eram rateados pela sociedade por intermédio do fundo social gerido pelo Estado.

Ao garantir um conjunto de benefícios aos que perderam a renda do trabalho – seguro-saúde, seguro-maternidade, indenizações por acidentes de trabalho, aposentadorias, pensões e seguro-desemprego – e ao subtrair da forma mercantil pura os bens e serviços destinados à reprodução social – educação, assistência à saúde, alimentos, habitação, transportes coletivos, abrigos – o sistema de políticas sociais próprio do *Welfare State* teve o significado de assegurar o direito às condições básicas de vida, reduzindo e represando a força do mercado que, de outro modo, expulsaria recorrentemente da sociedade membros antes incorporados – relegando-os à situação de párias.

Se a produção dos excedentes sociais está inscrita na própria dinâmica do mercado, a inclusão e a manutenção dos indivíduos na sociedade e na cidadania é obra das instituições da vida democrática, entre elas o sistema de direitos e políticas sociais.

Contrariamente ao modelo de prestação de serviços sociais característico do *Welfare State*, essa nova modalidade de política sócio-econômica – renda mínima –, transfere moeda e não serviços. Como bem nota Sposati (1996:44), os programas de renda mínima.

“Transferem uma dada quantia de remuneração para que seja transformada pelo cidadão, através do mercado, em resolução de uma necessidade. Não se trata de transferência de um bem como uma cesta básica, ou pagamento de um aluguel de qualquer benefício, mas de ampliar a capacidade de consumo e acesso do cidadão a cobertura de uma necessidade através de aquisição ou compra. Este caráter faz com que propostas de renda mínima sejam combinadas quer com políticas liberais, quer com políticas de caráter social-democrático, já que no limite não rompem com os interesses de mercado”.

Assim, inseridos num terreno marcadamente polêmico, os Programas de Garantia de Renda Mínima podem ser identificados com mecanismos neoliberais vinculados ao desmonte de políticas sociais e favorecimento do mercado, como também, com mecanismos de cunho redistributivo e promoção de equidade, por isso parceiro de políticas de justiça social.

Enquadramento ético à parte, é fato que esses programas de renda mínima surgem num quadro recessivo de emprego, de alta desigualdade social e extrema pobreza da população, como no caso brasileiro.

Telles (1998) afirma que embora os Programas de Renda Mínima propostos no Brasil possam ter efeitos distributivos, continuam sendo políticas compensatórias que apenas atenuam os efeitos mais perversos da pobreza e desigualdade social, deixando à margem o debate sobre alternativas capazes de alterar o quadro sócio-econômico responsável pelos baixíssimos níveis de renda de milhões de trabalhadores.

Laurell (1994), ao comentar a experiência mexicana, aponta que políticas de combate à pobreza, aí incluídos os programas de transferência de renda, são não apenas compatíveis com políticas neoliberais – como visto no capítulo anterior, seção 1.3 –, como são a sua contrapartida necessária e incentivada. Nesse sentido,

são percebidos como políticas compensatórias necessárias para atenuar a tragédia social provocada pela reestruturação conservadora e excludente da economias e do Estado.

Para críticos mais radicais da proposta de Renda Mínima, a grande adesão das forças de esquerda repousa na constatação da impotência para formular alternativas compatíveis com o atual cenário de exclusão e pobreza crescentes. (Telles, 1998).

Segundo o argumento progressista, programas de renda mínima reforçariam os laços de solidariedade entre os cidadãos – empregados ou não – agora sob a forma de salário da exclusão social ou salário-cidadania, alimentando uma nova concepção de justiça social. De um ideário de justiça comutativa, que preconiza que a cada um se dê o equivalente ao que contribuiu para criar, desloca-se para o ideário de uma justiça distributiva – que entende a necessidade de assegurar a cada um o direito de participar da riqueza geral, independente da contribuição particular oferecida. Ganha aqui sentido a idéia de Renda Mínima como “renda social” ou salário social, de caráter universalista, já que destinado incondicionalmente a todos os cidadãos. (Draibe, 1992).

Para Rosanvallon & Fitussi apud Telles (1998), a alocação de uma Renda Mínima para indivíduos em situação de pobreza e exclusão social, pode ser louvável do ponto de vista do dever de solidariedade, mas tem o efeito de colocar a questão do trabalho forma da cena política – “é como se estivesse liberando a sociedade de garantir a todos os cidadãos um trabalho como seu direito” (Telles, 1998:7).

Nessa mesma direção Demo (1997: 67) faz uma crítica contundente ao afirmar que “é incongruente apressar-se em distribuir assistências, sem preocupar-se com políticas ativas de emprego e renda, coisa em que nunca avançamos de verdade”. Para ele, uma estratégia de combate à pobreza realista precisaria atender três dimensões essenciais:

1. renda mínima, compreendida como direito básico à sobrevivência e à dignidade humana dos segmentos sociais que não possuem condição de se auto-sustentarem;

2. inserção no mercado de trabalho, como modo estruturalmente organizado de acesso à renda e, por meio desta, às instrumentações fundamentais das condições materiais de vida e;
3. desenvolvimento da cidadania por vias sócio-educativas, visando favorecer a capacidade organizativa popular que acabaria por ter um efeito decisivo na redistribuição de renda e de poder na sociedade, ao facilitar a emergência de sujeitos capazes de projetos próprios e coletivos.

Dessa forma, as propostas de renda mínima progressistas poderiam ser acusadas de traduzirem uma certa resignação com relação ao enfrentamento da questão do direito ao trabalho, por partilharem da convicção de que desemprego e exclusão social são inevitáveis na atual etapa do capitalismo. Como corolário, muito pouco poderia ser feito para atenuar as conseqüências societárias mais danosas. Por não enfrentarem abertamente a questão do mercado de trabalho, terminam por convergir com os pressupostos neoliberais ao promoverem uma forma modernizadora da antiga assistência aos pobres, denominada por Yazbeck (1995) de “refilantropização de questão social”.

Nesse sentido, Demo (1997:62-63) numa dura crítica afirma que

“o que se define como ‘mínimo’ tende a tomar a direção contrária, no sentido de tornar-se cada vez mais mínimo’, com o argumento fatal do sistema de falta de recursos. (...) A renda mínima, [quando desvinculada de programas de geração de emprego de renda], no fundo apenas recria o exército industrial de reserva, ainda que de modo elegante, colocando esta população definitivamente fora do mercado (...). [Já] o argumento de que a Renda Mínima incidiria no aumento de consumo comete o mesmo primarismo, porque seria muito mais efetivo incidir no consumo pela via do emprego; a esquerda gosta da Renda Mínima, porque encobre na cidadania assistida um efeito também manipulador; no fundo capitula diante de um mercado inclemente que trata apenas com sobras uma população que sobra”.

Obviamente que tais ambivalências têm sentido quando tomamos o contexto no qual transita tal debate. Entretanto, no caso brasileiro há ainda uma questão adicional a ser levada em consideração: historicamente, jamais logramos conquistar e

consolidar padrões de vida e de civilidade garantidos por todos, ou seja, padrões mínimos abaixo dos quais um país não merece ser chamado de civilizado (Sposati, 1997a).

“É o que a literatura especializada chama de mínimos sociais: consubstancial à construção de políticas universalistas de proteção social, a definição de mínimos sociais significa que um dado conjunto de bens e serviços compõe patamares sociais assegurados a todos os cidadãos, não se trata portanto, longe disso, de ‘mínimos de pobreza’, mas da definição de ‘padrões civilizatórios que a sociedade supõe garantir’. É portanto uma conquista da cidadania” (Telles, 1998:7).

Contudo, no Brasil, essa conquista ainda está muito longe de ser alcançada. Longe de se pautarem por critérios universais de cidadania, os programas sociais brasileiros sempre operaram com base em uma peculiar definição de mínimos e pobreza, sempre abaixo dos patamares elementares da sobrevivência e reprodução dos indivíduos e famílias. Não poderia ser diferente com programas de renda mínima.

Sem essa referência publicamente debatida e negociada quanto aos mínimos sociais a serem construídos e garantidos como compromisso público, os programas de renda mínima terminam por transitar em uma frágil fronteira na qual o direito a uma vida digna facilmente se transforma ou pode se transformar no que Sposati (1995) bem definiu como esmola institucionalizada. Infelizmente, os programas de renda mínima no Brasil se inserem num terreno no qual a tradição excludente cobra seus tributos, transformando direitos em ajuda e cidadãos em indivíduos carentes, tipificados como tais por critérios legais que definem burocrática e arbitrariamente, a partilha entre pobres e indigentes.

Essa característica acarreta uma conduta perversa no campo dos serviços de assistência social: é preciso demonstrar a pobreza e a condição de ser necessitado para ter acesso aos benefícios. Esta área de ação governamental – a Assistência – não tem se ocupado em identificar necessidades e, a partir destas, analisar demandas, estabelecer propostas e definir padrões, que seria próprio de uma política pública, mas sim identificar pontualmente os necessitados. Assim,

“(...) ao invés de se ocupar do que seriam as necessidades a serem atendidas pela assistência social como política universal, ela tem se ocupado em estabelecer quem são aqueles considerados como necessitados sociais. Isto é, ela estabelece, através do chamado *mérito social*¹⁶, a condição de pobreza, que é, ao mesmo tempo, a obtenção de um título de que a pessoa não tem capacidade de cuidar de si mesma, isto é, é carente e incapacitada. Este procedimento termina associando a condição de necessitado a uma discriminação cultural e a reiteração de subalternidade” (Sposati, 1995: 25).

Dessa forma, como conseqüência de um traço cultural brasileiro bem peculiar, os grupos considerados vulneráveis o são menos por seus próprios atributos, e mais, pela própria ação dos demais agentes sociais, como decorrência do processo de produção da discriminação social. Essa constatação é importante para retirá-los da condição passiva de vulnerabilidade em que se encontram. Para que as políticas de assistência prosperem e atinjam seus objetivos, é preciso antes de tudo, situá-las no campo dos direitos.

Essa forma histórica de ação baseada em medir a condição do necessitado, ao invés de afiançar sua cidadania, opera aquilo que Fleury (1994) chama de “cidadania invertida”, pois toda a necessidade terá seu atendimento submetido à comprovação da condição de necessitado.

Esta pré-condição, muitas vezes, submete o cidadão a ritos vexatórios de demonstração de sua condição de fragilidade social, transformando em um processo de ajuda aquilo que seria um direito. O caráter discricionário da ajuda, já que ela não é universal, permite a irresponsabilidade das práticas da assistência social com a qualidade dos resultados. Pois, na medida em que se reduz a ações de (praticamente) pronto socorro, o horizonte não é constituído por padrões de qualidade de vida que efetivem um patamar mínimo satisfatório à população (Sposati, 1995).

¹⁶ Grifo nosso.

É preciso dizer desde logo que as questões aqui levantadas não têm o sentido de negar a pertinência de programas de renda mínima garantida. O que se pretende é chamar a atenção para o fato de que esses programas circunscrevem um terreno, não de consensos, e sim, de polêmicas, de dilemas e de desafios que podem nos dar uma cifra para avaliar as diferenças entre as diversas propostas e experiências já em curso. Circunscrevem, sobretudo, um campo de disputas sobre os significados dos direitos de cidadania. Disputa que não se encontra no plano abstrato, ou acadêmico. Tem a ver com as dimensões pragmáticas da vida política e aos modos como os programas de renda mínima são concebidos e operacionalizados nos seus locais de atuação.

CAPÍTULO 3 - RENDA MÍNIMA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: O PROGRAMA COMPARTILHAR/CHEQUE CIDADÃO

3.1. Visão Geral do Programa

O Programa Compartilhar/Cheque Cidadão é um programa social instituído pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, na gestão do Governador Antony Garotinho (PSB-RJ), por meio do Decreto nº 25.681 de 05/11/1999, alterado pelo Decreto nº 26.993 de 18/08/2000. Inicialmente estava vinculado ao Gabinete Civil, sob coordenação do Sub-Secretário Pastor Everaldo Dias Pereira. A partir de 13 de abril de 2000, sua coordenação passou para a Secretaria de Estado da Ação Social e Cidadania, conforme o disposto no Decreto nº 26.172.

3.1.1. Objetivo Final

É destinado a assistir famílias carentes com baixa renda que necessitam de apoio governamental em face de sua situação sócio-econômica e objetiva a garantia de uma renda mínima àquelas famílias situadas no patamar de pobreza e miséria. Dessa forma, evidencia-se importante instrumento no combate à pobreza e à exclusão social, uma vez que tem como objetivo final

“beneficiar as famílias carentes com um cupom de R\$100,00 (cem reais) mensais. Esses cupons serão trocados em estabelecimentos comerciais credenciados pela Associação de Supermercados do Estado do Rio de Janeiro (ASSERJ) por quaisquer produtos alimentícios e de higiene, não podendo ser utilizado para a aquisição de bens de consumo duráveis, bebidas alcoólicas, fumo e derivados. Dando-lhes o exercício pleno da cidadania” (SEGAB, 2001: 1).

3.1.2. Objetivos Específicos

De acordo com o Plano Plurianual de Assistência Social (2001) desenvolvido pela Secretaria de Ação Social e Cidadania, podemos listar como objetivos específicos do Programa:

1. Redução da fome no estado do Rio de Janeiro;
2. Desenvolvimento da cidadania;
3. Diminuição da evasão escolar
4. Melhoria no rendimento escolar dos menores estudantes engajados no Programa;
5. Atualização do calendário de vacinação das crianças menores de dez anos;
6. Diminuição do trabalho infantil;
7. Legalização dos processos de guarda dos menores e;
8. Desenvolvimento de auto-estima.

3.1.3. Critérios de Elegibilidade

As famílias assistidas, independentemente de qualquer contribuição pecuniária ao Estado, precisam atender aos seguintes critérios:

1. possuir renda familiar per capita igual ou inferior a 1/3 (um terço) do Salário Mínimo;
2. ter filhos em idade escolar freqüentando a escola;
3. possuir filhos menores de 10 (dez) anos em dia como calendário de vacinação e;
4. cadastrar-se e ser incluído no Programa por intermédio das Instituições assistenciais e religiosas voluntárias¹⁷, cabendo a estas a responsabilidade da distribuição dos cupons, conforme disposto no Decreto nº 25.681 de 05/11/1999, alterado pelo Decreto nº 26.681 de 18/08/2000.

Nas Instituições Voluntárias, o requerente precisa preencher uma ficha com seus dados cadastrais, do (a) seu companheiro (a) e dos dependentes com idade em zero e catorze anos e apresentar a seguinte documentação¹⁸, com fotocópia que ficará arquivada:

¹⁷ Embora as famílias sejam cadastradas pelas Instituições Assistenciais e Religiosas, o Programa está tecnicamente sob responsabilidade do Serviço Social, que não responde pela distribuição dos cupons, realização das entrevistas e/ou visitas domiciliares, efetuadas por representantes das entidades voluntárias, com a finalidade de conhecer e fiscalizar a realidade social das famílias. Ao Serviço Social cabe, então, providenciar alguns encaminhamentos à rede de Instituições da Cidade e/ou Estado bem como se responsabilizar pela avaliação da concessão do cheque ao solicitante.

¹⁸ Caso o requerente não possua todos os documentos exigidos, a entidade voluntária orienta-lo-á para sua obtenção.

- Certidão de nascimento dos filhos menores
- Declaração de rendimentos da família (com ganho ou sem ganho)
- Comprovante de matrícula na escola
- Caderneta de vacinação de todos os filhos menores até dez anos
- CIC do requerente e do (a) companheiro (a)
- Carteira de trabalho do requerente e do (a) companheiro (a)
- Identidade do requerente e do (a) companheiro (a)
- Comprovante de residência (luz, gás, telefone, associação de moradores, região administrativa)
- Termo de Responsabilidade de guarda e posse dos menores quando se tratar de outros parentes responsáveis pela criação das crianças

3.1.4. Contrapartida das famílias

Oficialmente, as famílias beneficiárias necessitam apenas apresentar a nota fiscal das compras efetuadas com o Cheque Cidadão no máximo cinco dias após seu recebimento, e atualizar semestralmente a documentação apresentada à Entidade Voluntária, notadamente a declaração de frequência escolar dos filhos entre sete e catorze anos e a caderneta de vacinação atualizada das crianças menores de dez anos. A não apresentação dos documentos pode significar o desligamento do Programa.

3.1.5. Operacionalização

De acordo com o Relatório de Inspeção Especial do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2000), os procedimentos adotados para a operacionalização do Programa Compartilhar/ Cheque Cidadão seguem o fluxo do Esquema 1, esquematicamente apresentado em anexo e resumidamente explicado a seguir:

1. O Programa foi implementado pela Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente, através da Fundação para Infância e Adolescência – FIA, inicialmente sob a coordenação do Gabinete Civil. Atualmente a Gerência do Programa se encontra subordinada à Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania – SASC, responsável pelo acompanhamento de sua execução.
2. Por iniciativa própria, por meio de carta endereçada ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, ou a convite do próprio Governo, efetivado pela Secretaria de Ação Social e Cidadania, as entidades assistenciais e religiosas se habilitam à participação no Programa mediante prévia avaliação, na qual inclui-se sua identificação e qualificação, comprovação de regularidade legal e fiscal junto aos órgãos competentes.
3. O cadastramento dos beneficiados, a cargo das Entidades Voluntárias Credenciadas, é submetido à análise do Serviço Social da SASC. Dependendo da demanda em virtude do tamanho das comunidades assistidas, as Entidades Voluntárias poderão cadastrar 30 (trinta), 50 (cinquenta) ou 100 (cem) famílias.
4. Os cupons cheque Cidadão são entregues às famílias beneficiadas por intermédio das Entidades Voluntárias, responsáveis pela retirada dos cupons, em data marcada, na SASC.
5. e (6) Mediante Convênio celebrado entre a Fundação para infância Adolescência – FIA e a Associação dos Supermercados do Estado do Rio de Janeiro – ASSERJ, foram estabelecidas as condições de execução do programa, cabendo a esta última:
 - a. credenciar os estabelecimentos associados que manifestem interesse em participar do programa;
 - b. orientar e fiscalizar os estabelecimentos credenciados quanto à arrecadação dos cupons recebidos; e
 - c. enviar à Fundação para a Infância e Adolescência – FIA até o último dia útil de cada mês, para fins de reembolso, os cupons já utilizados pelos beneficiários.

7. e (8) Os cupons enviados à FIA são por ela conferidos a fim de poderem ser efetuados a liquidação e o pagamento junto à ASSERJ.

9. Na forma do Convênio celebrado com a FIA, cabe à ASSERJ efetuar os repasses dos valores recebidos aos respectivos supermercados.

A distribuição dos cupons segue um fluxo previamente definido, apresentado em Fluxograma anexo, instituído pelos Decretos nº 25.681 e nº 26.172, de 05/11/1999 e 13/04/2000, respectivamente, observados os seguintes trâmites:

1. após a análise do Serviço Social, quanto aos itens de exigências constantes nos critérios de habilitação das famílias, os cupons são emitidos pela Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania;
2. cada cupom é nominal ao membro da família;
3. cada família só pode receber um cupom;
4. cada entidade habilitada poderá cadastrar 30, 50 ou 100 famílias para participarem do Programa;
5. os cupons são entregues às entidades que cadastraram e encaminharam a relação de famílias ao Programa;
6. essas entidades são responsáveis pela entrega dos cupons às famílias;
7. de posse do cupom, cada família dirige-se ao supermercado participante do Programa mais próximo de sua residência e efetua as compras;
8. terminada a compra, o supermercado fornece ao comprador o Cupom Fiscal da compra, que deverá ser encaminhado ao Serviço Social pela Instituição Voluntária;
9. o supermercado deve preencher no verso de cada cupom o número da Nota Fiscal de compra bem como o número de identidade do comprador;

10. o supermercado encaminha mensalmente à Associação de Supermercados do estado do Rio de Janeiro – ASSERJ –, os cupons apresentados em seu estabelecimento;
11. a ASSERJ encaminha ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Fundação da Infância e Adolescência – FIA – os cupons utilizados;
12. a FIA verifica e atesta se os cupons emitidos e entregues às Instituições Voluntárias pela Secretaria de Ação Social e Cidadania são os mesmos que estão sendo processados pela ASSERJ;
13. a FIA autoriza a ASSERJ a faturar o valor dos cupons;
14. a FIA faz o pagamento da fatura relativa ao período atestado;
15. a ASSERJ recebe os valores dos cupons emitidos naquele período e repassa aos supermercados; e
16. não é feito nenhum repasse às Instituições Voluntárias habilitadas.

Para se habilitar, a entidade assistencial e/ou religiosa poderá manifestar o desejo de participar do Programa por meio de carta endereçada ao Governo do Estado do Rio de Janeiro ou a convite do próprio Governo do Estado, respeitando-se os critérios estabelecidos quanto a atuação da entidade como voluntária na comunidade escolhida para atendimento, devendo na ocasião apresentar a seguinte documentação:

- informações cadastrais, indicando as pessoas de contato e a documentação relativa ao estatuto ou contrato social em vigor e;
- documentos de prova de inscrição no Cadastro Geral do Contribuinte Estadual e Municipal.

3.1.6. Tempo de Duração do Benefício

Não há qualquer menção na legislação quanto ao tempo de duração do benefício ou período de vigência do Programa, no entanto, em entrevista concedida em agosto de 2001, a Gerente do Programa nos explicou que não era intenção da SASC estabelecer prazos rígidos para o tempo de concessão do benefício, pois, partiam do pressuposto que não seria em um curto espaço de tempo de um ou dois anos que seria re-equacionado o problema da pobreza extrema no estado do Rio de Janeiro.

Ainda segundo ela, a estabilidade da vida dessas pessoas se realizaria, principalmente, a partir da garantia de um emprego ou renda fixa, situação difícil de ser alcançada no curto prazo, em virtude da prolongada estagnação pela qual vem passando a economia do país.

Por outro lado, na própria legislação não estão previstas quaisquer ações voltadas para os âmbitos da geração de emprego e renda ou capacitação dos beneficiários, o que seria fundamental para sua reinserção ocupacional, dado o baixíssimo perfil de escolarização apresentado pelo grupo.

Dessa forma, o tempo de duração do benefício, assim como o futuro do Programa, dependem preponderantemente de escolhas, muitas vezes arbitrárias, de seus gestores e voluntários, uma vez que os beneficiários não têm qualquer amparo legal de seus direitos nessa matéria. Infelizmente, apesar da retórica governamental de desenvolvimento da cidadania, a não garantia dos direitos situa os beneficiários no campo da pré-cidadania.

3.1.7. Famílias Cadastradas e Entidades Inscritas

Até a data de 21/01/2002, havia aproximadamente 45.000 famílias cadastradas recebendo os benefícios em 914 entidades¹⁹ inscritas, distribuídas em 35 municípios. No entanto, encontramos a maior concentração de beneficiários na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

De acordo com a Tabela 4 é no município do Rio de Janeiro que podemos observar a maior concentração de benefícios, 45,6%. Surpreendentemente, os municípios do norte e noroeste fluminenses – reduto eleitoral do Governador do estado do Rio de Janeiro – apresentam baixa participação. Esses dados nos revelam que o público-alvo do Programa localiza-se preponderantemente nos grandes centros urbanos. Para melhor visualização, consultar o Gráfico 1, em anexo.

¹⁹ Foi encontrada pequena discrepância nos dados disponibilizados pela Secretaria de Ação Social e Cidadania. De acordo com os dados oficiais estão cadastradas 901 entidades voluntárias, no entanto, depois de imprimirmos a listagem fornecida por eles e efetuarmos uma contagem rigorosa, encontramos 914 entidades, uma margem de erro de aproximadamente 1,4 %.

Tabela 4 – Concentração de Entidades por Município

| Municípios beneficiados | Quantidade | Proporção |
|--------------------------------|-------------------|------------------|
| Rio de Janeiro | 417 | 45,6% |
| Nova Iguaçu | 92 | 10,1% |
| Duque de Caxias | 49 | 5,4% |
| São Gonçalo | 44 | 4,8% |
| Belford Roxo | 36 | 3,9% |
| Itaguaí | 27 | 3,0% |
| São João de Meriti | 26 | 2,8% |
| Seropédica | 21 | 2,3% |
| Paracambi | 14 | 1,5% |
| Itaperuna | 12 | 1,3% |
| Mesquita | 12 | 1,3% |
| Magé | 12 | 1,3% |
| Niterói | 11 | 1,2% |
| Nilópolis | 11 | 1,2% |
| Campos dos Goytacases | 10 | 1,0% |
| Santo Antonio de Pádua | 8 | 0,9% |
| São Fidélis | 8 | 0,9% |
| Outros | 104 | 11,5% |
| Total | 914 | 100,0% |

Fonte: SASC, 2002.

Tabela 5 – Concentração Religiosa no Total das Entidades Credenciadas

| Filosofias Religiosas | Quantidade | Proporção | Evangélicos |
|------------------------------------|-------------------|------------------|--------------------|
| Católica | 107 | 11,7% | - |
| Outros | 39 | 4,3% | - |
| AD ¹ | 363 | 39,7% | 47,3% |
| IB ² e PIB ³ | 105 | 11,5% | 13,7% |
| Presbiteriana | 30 | 3,3% | 3,9% |
| Pentecostal | 29 | 3,2% | 3,8% |
| Metodista | 26 | 2,8% | 3,4% |
| IURD* | 24 | 2,6% | 3,1% |
| Congregacional | 11 | 1,2% | 1,4% |
| Outras Evangélicas | 180 | 19,7% | 23,4% |
| Total | 914 | 100,0% | 100,0% |

Fonte: SASC, 2002.

¹ Assembléia de Deus

² Igreja Batista

³ Primeira Igreja Batista

* Igreja Universal do Reino de Deus

Tabela 6- Comparativo da Concentração Religiosa no Total das Entidades Credenciadas

| Filosofias Religiosas | 2000 | 2002 |
|------------------------------|-------------|-------------|
| Evangélicas | 85% | 84% |
| católicas | 14% | 11,7% |
| Diversas | 1% | 4,3% |
| Totais | 100% | 100% |

Fontes: Relatório de Inspeção Especial (TCE, 2000).
SASC, 2002.

3.2. Entrevistas

Para alcançarmos o objetivo do trabalho, optamos por realizar entrevistas semi-estruturadas, com questões abertas, focalizando dois grupos de sujeitos: representantes das famílias beneficiárias e representantes das diferentes entidades voluntárias. Não houve preocupação amostral na busca de significância, visto que o objetivo da pesquisa era puramente qualitativo e se baseava majoritariamente nas impressões e vivências cotidianas dos entrevistados. Assim, não necessitávamos de uma amostra estatisticamente representativa, o que tornaria inviável a consecução de nossos objetivos, mas sim, de pequena amostra, de onde pudéssemos retirar toda a riqueza dos depoimentos prestados.

A opção por uma metodologia qualitativa implicou, desde o início, a escolha de técnicas adequadas a esta abordagem. Desse modo, o primeiro contato com a população pesquisada foi feito por intermédio de uma instituição voluntária-piloto, a Igreja Presbiteriana da Barra, cujo objetivo principal era fornecer subsídios para a elaboração dos roteiros²⁰ de entrevista.

Tanto para os beneficiários como para os representantes de instituições voluntárias, as questões colocadas para discussão nos roteiros de entrevista diziam respeito a: 1) perfil; 2) relação institucional; 3) percepção do impacto do programa na vida ocupacional e sociofamiliar do beneficiário; 4) satisfação com o programa; 5) representação social do programa e; 6) expectativas de continuidade.

²⁰ Disponíveis em anexo.

Com este material qualitativo preliminar foi possível subsidiar o trabalho de campo, especialmente na elaboração dos roteiros de entrevista, instrumentos fundamentais do processo de coleta de dados. Assim, as informações obtidas por meio da instituição voluntária-piloto, serviram como base a partir da qual foram trabalhadas as questões centrais desta investigação.

A escolha das instituições voluntárias estudadas estava vinculada à filosofia religiosa. Procuramos diversificar a escolha de forma a captarmos os depoimentos de representantes de diferentes correntes religiosas, pois imaginávamos que pudesse haver diferenças significativas quanto à concepção de cidadania, por exemplo. Fomos muitíssimo bem recebidos em todas elas.

De forma geral, chegamos aos beneficiários por meio de apresentação formal das instituições voluntárias. Restritas em grande parte ao mundo privado da família, com vivência cotidianas no campo da miséria e da pobreza, as pessoas entrevistadas nos recebiam com sentimentos diversos: medo de perder o benefício, ansiedade, curiosidade, tensão, ao mesmo tempo que demonstravam receptividade diante de questões centradas na sua vida familiar. Depois de quebrado o gelo e de ser estabelecida uma relação de confiança²¹, pudemos perceber que muitas sentiam a necessidade de nos contar suas vidas, seus sofrimentos e experiências, compartilhando-os conosco.

Também procuramos recolher depoimentos de forma independente. Para tanto, nos foi crucial o relacionamento pessoal com uma pessoa moradora da Cidade de Deus. Percebemos que estas entrevistas fluíam com mais facilidade e algumas conclusões interessantes foram de lá oriundas. Isto só veio a corroborar a importância das relações no universo social brasileiro, tão bem exposta por DaMatta (1991). Também de lá foi importante para a pesquisa a reação daqueles que não quiseram prestar entrevista, os argumentos por eles utilizados. Muitas vezes o não dito é bem mais significativo que duas horas de entrevistas.

²¹ Tivemos a preocupação de manter o anonimato de seus depoimentos, portanto, os nomes citados nas transcrições são fictícios.

Neste cenário, nosso papel era dar total liberdade – principalmente para as beneficiárias – de forma a permitir a livre associação de idéias, sem invadir a privacidade, nem induzir respostas. A entrevista era um momento de escuta ativa, no qual atuávamos para estimular a livre narrativa, ao mesmo tempo em que nos dispúnhamos a ouvir, compreender e aceitar as versões apresentadas. Algumas vezes essas narrativas foram interrompidas por lágrimas, ao nos ser relatado o sofrimento familiar vivido em momentos de extrema carência, doença ou fome.

Com o consentimento dos entrevistados, todas as entrevistas foram gravadas e, dependendo da comunicabilidade das beneficiárias, levavam de 30 a 90 minutos. Realizamos ao todo 30 entrevistas, 25 com beneficiários do programa e 5 com instituições voluntárias diferentes, a saber: Igreja Presbiteriana da Barra, Igreja Presbiteriana do Rio do Ouro, Assembléia de Deus da Freguesia, Paróquia Nossa Senhora da Conceição e Grupo Espírita Irmão Demétrius.

A pesquisa de campo transcorreu entre os meses de setembro e novembro de 2001 e as beneficiárias selecionadas para as entrevistas semi-estruturadas foram aleatoriamente escolhidas, em função da disponibilidade de tempo que tinham para as entrevistas, que normalmente ocorriam em dia de entrega dos cheques.

Acreditamos que os resultados obtidos se constituam em importante material para subsidiar a reflexão sobre a pobreza e a exclusão no Brasil, assim como permitir o aprimoramento do Programa.

3.2.1. Perfil

Todos os 25 beneficiários entrevistados eram do sexo feminino²², com idade entre 21 e 51 anos. Em quase todos os casos, a família era por elas sustentada embora mencionassem a existência de companheiros, na maioria das vezes desempregados. Suas proles variavam entre 2 e 6 filhos, no entanto, algumas já

²² Essa escolha não foi proposital. A maioria absoluta dos beneficiários pertence ao sexo feminino. Estivemos na data de entrega dos cheques em todas as instituições voluntárias pelo menos uma vez e era raríssimo ouvirmos a chamada de beneficiários do sexo masculino.

eram avós e ajudavam no sustento dos netos em virtude do desemprego dos pais das crianças.

Eram pouquíssimas as que trabalhavam com carteira assinada, embora todas – sem exceção – buscassem a complementação da renda no mercado informal, por elas denominado de “bicos” ou “biscates”.

Incluídos os R\$ 100,00 do benefício governamental, sua renda média gira em torno de R\$ 280,00. Em alguns depoimentos notamos um medo implícito de fornecer sua renda familiar real, talvez pelo receio de serem cortadas do benefício. Esse foi um dado concreto que muito chamou nossa atenção.

Notamos também baixíssimo índice de escolarização entre os beneficiários, o que por si só já explicaria o alto índice de desemprego encontrado. Das 25 entrevistadas, 18 não tinham sequer completado a 4ª série do ensino fundamental, sendo que duas eram declaradamente analfabetas. Das sete restantes, apenas uma havia concluído a 8ª série do ensino fundamental, embora não tivesse terminado o ensino médio.

O perfil habitacional das famílias também é bastante precário, embora somente uma tenha mencionado viver de favor num terreno onde construiu um barraco de madeira e papelão. As demais moram em casas de alvenaria, na maioria das vezes própria ou cedida. Das 25 entrevistadas, somente 3 declararam pagar aluguel. Com exceção das famílias residentes no bairro do Rio do Ouro, em São Gonçalo, todas as demais possuem água encanada. Foi-nos informado pelas entrevistadas que, nessa localidade, quem tem uma situação financeira um pouco melhor precisa comprar água em carros pipa, desembolsando em média R\$ 40,00 por mês, senão, precisa andar aproximadamente 500 metros para buscar água em uma bica comunitária. Pouquíssimas são as que contam com rede de esgoto – somente as famílias residentes no centro da Cidade de Deus – o que em grande medida explica a precariedade da saúde dos filhos.

Em certos casos, notadamente entre os beneficiários que recebem o cheque por intermédio de instituições voluntárias evangélicas, com exceção das beneficiárias do Rio do Ouro em São Gonçalo, a escolha da religião assume um importante

caráter. Os indivíduos que recebem o benefício através de paróquias ou grupos espíritas explicitam sua religião sem mais preocupações, sentem-se livres para escolher o credo que melhor lhes aprouver, enquanto os demais fazem questão de frisar que são “crentes”. Veremos com detalhes as implicações deste fato mais adiante, quando estivermos pormenorizando a questão da religião.

Com relação ao perfil das instituições voluntárias selecionadas, todas eram instituições religiosas: três evangélicas – dentre elas, duas Presbiterianas e uma Assembléia de Deus –, uma Católica e um grupo espírita. A quantidade de cheques distribuídos variava muito. Algumas distribuíam somente 20, enquanto outras chegavam a quase 100. Não souberam responder quando perguntamos o porquê dessa diferença. Com exceção da Igreja Presbiteriana da Barra, todas as demais atendem a comunidades carentes locais, sendo este um motivo de preocupação por parte dos responsáveis pelo Programa, de forma inclusive a facilitar visitas às famílias beneficiárias.

3.2.2. Relação Institucional

A rede de informações existente no interior das comunidades é fator determinante divulgação do Programa entre os beneficiários. Os mais antigos travaram seu primeiro contato com o programa por freqüentarem as instituições voluntárias, ou, a convite de quem freqüentava. Porém, à medida que o Programa ia se expandindo, o próprio “boca a boca” se encarregou da divulgação.

Constatamos que as relações de conhecimento e amizade foram fundamentais nesse processo de divulgação e, muitas vezes, decisivas para facilitar a obtenção do benefício. Não estamos querendo sugerir que os critérios de elegibilidade não tenham sido respeitados, mesmo porque muitas das irregularidades encontradas tornaram-se de conhecimento público e foram investigadas pela Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. De fato, os próprios beneficiários ou os candidatos ao benefício se encarregam de fiscalizar a etapa de seleção. Queremos sublinhar, contudo, que a perpetuação da importância

do estabelecimento de laços relacionais numa sociedade como a nossa, propaga os ranços da dominação patrimonialista.

Diferentemente da experiência bem-sucedida da Bolsa-Escola do Distrito Federal, que divulgava amplamente o sistema de pontuação – estabelecido pela gerência do programa – utilizado no processo de seleção das famílias beneficiárias (Souza, 1998), os critérios de seleção não são claros para os beneficiários do Programa Cheque Cidadão.

Quando lhes foi perguntado se sabiam explicar as razões de sua escolha dentre todos os demais cadastrados para o recebimento do benefício, a grande maioria dos entrevistados respondeu que atribuía sua seleção à sua condição de extrema carência e a Deus, por ter ouvido suas preces. No entanto, verificamos que nas entrelinhas de alguns depoimentos, atribuía um grande peso ao fato de estarem freqüentando a igreja.

“Fui escolhida porque preciso muito, tenho três filhos. A gente vive com muita dificuldade, não tenho marido, estou desempregada. Tem vez que falta o que comer. É uma luta muito grande, sabe? (...) Também freqüento a igreja direitinho. Minha filha mais velha vem toda quarta e domingo pra cá. Pela graça de Deus ela vai ser missionária. (...) Também sou educada. Eles sabe que eu preciso” (...)Eles gostam muito de mim e eu deles” (Dolores, 33 anos, biscateira, 3 filhos, residente no Itanhangá).

Em algumas instituições voluntárias, além das exigências burocráticas da SASC, o beneficiário precisa assistir os cultos, todavia, em nenhum dos casos havia a obrigação de vinculação junto a algum balcão de emprego ou curso de capacitação, embora isso fosse incentivado.

“Além dos documentos que precisei trazer, não preciso fazer mais nada, só freqüentar a minha igreja só. Conforme a gente chega, já tem uma tia fazendo a presença da gente. Ah, tem que ser educado com o pessoal também, porque eles não gostam de gente ignorante” (Sulamita, 24 anos, 4ª série, desempregada, 2 filhos, moradora de Jacarepaguá).

Assim, foram poucas as beneficiárias que aliaram sua opção religiosa a um possível critério de seleção não oficial. Esse discurso só foi mencionado pelas candidatas não selecionadas com quem conversamos na Cidade de Deus. Das cinco instituições pesquisadas, com certeza em três a liberdade de culto era respeitada. Nas duas restantes, o discurso institucional girava em torno da importância de “levar a palavra de Deus às pessoas sofredoras”, “trazer Jesus Cristo para perto delas”, portanto, havia uma maior preocupação com a possibilidade de novas conversões (salvações) do que com a religião de origem dos beneficiários. No entanto, nessas instituições o recebimento do benefício estava relacionado com a necessidade da presença semanal nos cultos. Afora isso, nenhuma outra exigência era feita.

Com relação ao cadastramento, muitos beneficiários não possuíam toda a documentação exigida, mas, aqueles que precisaram providenciar documentos foram unânimes em afirmar que receberam todo o apoio das instituições voluntárias – inclusive financeiro – para adquiri-los. Em alguns depoimentos, principalmente daqueles beneficiários que estavam no programa desde o início, foi-nos explicado que a instituição voluntária os inseriu no programa mesmo sem a apresentação de toda a documentação, como nos explicita Rita:

“Não foi difícil me cadastrar não. Pra pessoa que precisa não tem esforço. Me ajudaram com R\$ 5,00 para eu tirar meu CPF. Não tinha identidade, mas eles deixaram com carteira de trabalho. De uns três mês pra cá, tive que tirar a identidade, não teve jeito. Me avisaram que se não tirava, o Garotinho ia cortar meu cheque” (Rita, 43 anos, biscateira, 5 filhos, residente na Gardênia Azul).

O período compreendido entre o cadastramento e o recebimento do benefício dura em torno de três meses. Durante este tempo a maior parte das instituições voluntárias costuma distribuir cestas básicas como forma de minimizar o estado de carência aguda a que estão submetidas as famílias.

O tempo de duração do benefício não estava claro para os beneficiários, nem para as instituições voluntárias, que a cada ida à SASC – para entregar as notas fiscais das compras efetuadas pela família beneficiária e retirar os cheques a serem distribuídos – obtinham informações desencontradas quanto aos rumos futuros do

Programa. É claro que tamanha incerteza gera ansiedades para as famílias e instituições e reflete as bases nas quais transitam as políticas de assistência no país, percebidas como benevolências paliativas, sujeitas às arbitrariedades inerentes à lógica do favor e, por isso mesmo, reforçam a exclusão que deveriam combater. No entanto, quando levadas a pensar sobre o assunto durante a entrevista, as beneficiárias apontaram alguns aspectos interessantes para reflexão.

“Tempo de duração do cheque? Não sei, não. O Seu Jorge me falou que enquanto tivesse eu ia receber. Acho que enquanto o Garotinho quiser a gente apanha o cheque. O caso é que tem muita gente ruim que não gosta de pobre, que não faz nada pra melhorar as condições da gente, não divide nada com ninguém. O Garotinho, não; ele é bom, é crente como nós, não vai fazer uma coisa dessas, só se fizerem safadeza com ele” (Marli, 51 anos, 2ª série, catadora de lixo, 5 filhos, moradora de Anchieta).

Em seu discurso está clara a conformação com as vicissitudes inerentes à sua condição precária e não há a percepção de que, uma vez beneficiária de um programa de assistência, passa a ser depositária de direitos inalienáveis, entre eles o de obter informações essenciais que lhe permitam um mínimo planejamento para o futuro. Contudo, o horizonte temporal da maioria dessas pessoas, reféns que são dos desafios de sobrevivência diários, é tão curto que o mais distante que conseguem pensar é se no mês seguinte lhes estará disponível o cheque. Para eles não há futuro, somente um eterno e angustiante agora; talvez por isso tenha lhes parecido tão sem sentido nossa pergunta.

Um outra questão relevante diz respeito aos critérios de desligamento. Para as beneficiárias esta questão está bem clara, como nos mostra Andréa:

“As compras que a gente faz no mercado não pode ter bebida nem cigarro. A gente também não pode comprar muito de uma coisa só, pros fiscais não pensar que a gente vai vender. Fralda descartável só pode, no máximo, dois pacotes pequenos. Me falaram que eles controlam o que a gente compra e se sai da linha, a gente é cortado. Também não pode mentir. Tem gente que vem aqui dando uma de pobre coitado, mas tem carro, tem casa, tira o cheque de quem precisa. No outro dia mesmo descobriram uma, deram queixa dela e o pastor foi na casa dela e viu tudo; foi cortada. Bem feito!” (Andréa, 22 anos, 6ª série, diarista, 2 filhos, moradora de Jacarepaguá).

A ênfase na proibição da compra de bebida alcoólica e cigarro – muito justa, segundo as beneficiárias – foi mencionada por todas elas, assim como a proibição do uso dos recursos para compra de coisas supérfluas. Nesse sentido, seu rígido código moral estabelece critérios de seleção e desligamento, para elas, inquestionáveis. Nele, a figura do “necessitado”, daquele “que precisa” é invariavelmente oposta à figura das “pessoas mentirosas, gananciosas”, com acesso ao cheque sem dele necessitar, o que exige “maior fiscalização do governo” e visitas domiciliares “por parte das igrejas”.

Das cinco instituições estudadas, duas ingressaram no programa a convite da SASC; as demais encaminharam à Secretaria seus pedidos formais. Pelo que pudemos apreender em nossas entrevistas, a filosofia religiosa da instituição voluntária poderia ser um aspecto facilitador ou um obstáculo para seu credenciamento. Enquanto a Paróquia pesquisada não teve muitas dificuldades na obtenção de suas credenciais, a instituição espírita – que, aliás, era a mais organizada de todas –, encontrou inúmeras dificuldades até obtê-las.

Os representantes das instituições nos explicam que foram bem informados com relação aos objetivos do Programa e que tinham recebido uma espécie de cartilha explicativa de todas as questões passíveis de dúvidas no decorrer de sua operacionalização. Mencionam também a facilidade de acesso junto aos assistentes sociais da SASC que auxiliariam na solução de problemas não previstos, surgidos no dia-a-dia de implantação e execução do Programa. Entretanto, mencionam que cursos de capacitação ou treinamento eram inexistentes e certamente auxiliariam a ser alcançada maior eficiência nas ações cotidianas.

A maior queixa das instituições disse respeito às dificuldades encontradas na organização dos dados dos beneficiários de forma a facilitar seu acompanhamento e controle, principalmente naquelas instituições que distribuem grande volume de cheques. Esse realmente é um dos pontos nevrálgicos do programa que dificilmente a SASC poderia resolver, uma vez que organização não é um de seus pontos fortes. Em nossa visita às instalações destinadas ao programa ficamos impressionados

com a desordem: fichas cadastrais espalhadas por todos os lados; os dados dos beneficiários tinham que ser acessados em arquivos manuais; não existe um sistema de informações integrado com as instituições voluntárias, entre outras coisas. Dessa forma fica muito difícil o controle de 45.000 benefícios espalhados em aproximadamente 35 municípios. A falta de transparência e de controle é, assim, um dos calcanhares de Aquiles do Programa.

Diante desses fatos, as instituições pesquisadas tiveram que se organizar por conta própria. Todas montaram sistemas de informação para monitoramento dos dados fundamentais para a operacionalização e funcionamento do Programa. Contando com trabalho voluntário surgido de seus quadros, algumas montaram balcão de empregos, curso de alfabetização de adultos, aulas de Programas de Saúde e noções de cidadania. Apesar da boa vontade ser uma marca registrada das instituições voluntárias, não podemos nos esquecer que políticas sociais pautadas em direitos de cidadania não se afinam com benemerência e filantropia.

3.2.3. Percepção do impacto do Programa na vida ocupacional e sociofamiliar dos beneficiários

Ao traçarmos o perfil das famílias beneficiárias, pudemos constatar a precariedade de suas condições de vida. No que diz respeito à renda familiar média declarada, que sem o benefício não chega a um salário mínimo, identificamos um cenário de miserabilidade e pobreza que desafia suas próprias condições de sobrevivência.

Essa situação fica mais clara nos discursos a respeito das modificações concretas obtidas no âmbito sociofamiliar, notadamente do interior da própria família, os quais são reveladores de situações de gravidade escalonada desde uma situação extrema de carências básicas até condições melhores, mas nem por isso menos angustiantes.

Uma primeira versão desta precariedade aparece nos depoimentos mais diretamente simbólicos a respeito do benefício, onde estão presentes forças sobrenaturais, num campo de interferência para além da ação humana. Nesta

alegoria pode ser captada uma explicação que acompanha o cotidiano da carência, naturalizando a impossibilidade de superar tal condição.

“Esse cheque foi uma bênção pra mim. Não só pra mim, nas também para os meus filhos. Hoje eles vive mais feliz, tem sempre leite prá eles, de vez em quando tem biscoito, que antes eu não podia comprar. Aí melhorou assim, né, porque a gente tem dinheiro prá comprar as coisas. A gente tá pensando em aumentar um pouco a casa da gente. O meu companheiro é pedreiro, faz uns biscates, mas tá desempregado. Com meu salário de doméstica, mais os biscates dele, a gente pensa em fazer um quarto só para os meninos. O dinheiro do cheque vai ajudar a gente pra comprar comida. Se não fosse isso, ficava tudo do jeito que tá” (Cristina, 32 anos, 7ª série, doméstica, 4 filhos, moradora de São Gonçalo).

“Mudou bastante, graças a Deus, principalmente prá mim né, que estava desempregada, foi uma bênção mesmo de Deus, sabia? Eu e meus filhos estava passando necessidade e agora com o cheque cidadão, graças a Deus, melhorou bastante. Meus filhos tem o que comer, não choram mais de fome. Aí eu não fico mais nervosa de ver meus filhos em necessidade” (Fátima, 23 anos, 5ª série, doméstica desempregada, 3 filhos, moradora do Rio das Pedras).

A idéia de “bênção de Deus” parece traduzir algo da espiritualidade feminina muito presente nas mulheres economicamente pobres, porém ricas em confiança e esperança de um futuro melhor. Este ânimo interior, movido pela fé na ajuda divina que não falhará no momento de maior necessidade, é um dos eixos de referência de mundo que sustenta a possibilidade de gerir a miséria ou a pobreza familiar. Por outro lado, também faz parte de seus discursos uma referência inequívoca aos laços de solidariedade que mantêm, principalmente com a vizinhança, que muitas vezes é formada pelos próprios familiares, e que as sustenta e lhes dá forças nos momentos de maior aflição.

“Antes do cheque, eu só podia contar mesmo com a ajuda de meus vizinhos. Entre pobre é assim, né, um dia o que tem ajuda o que não tem porque, com certeza, mais adiante vai também precisar de ajuda. É um pouco de feijão, de arroz, de fubá, de açúcar. Nem sei como a gente consegue. Passar fome mesmo, a gente só passa se não tiver amigo. Já fui ajudada e ajudei

muitas vezes” (Josefa, 39 anos, analfabeta, diarista, 5 filhos, moradora da Favela do Dendê, Ilha do Governador).

Fica evidente, assim, a importância do universo relacional, perpetrado no espaço da casa, tão bem exposto por DaMatta (1991). Estas situações de extrema necessidade difundem-se por um conjunto de unidades familiares que encontram na solidariedade uma forma de lidar com as pressões cotidianas da alimentação, do vestuário, do botijão de gás, enfim, do básico indispensável à vida urbana. Desta forma, uma das dimensões do processo de desvinculação observado por Castel (1998) entre a “nova pobreza” francesa, a fragilização dos vínculos sociofamiliares, no Brasil, apresenta caráter diferente. Talvez pelo fato de nosso sistema de proteção social ser muito insipiente, a sobrevivência dependa menos da efetividade de programas sociais e mais da solidariedade mútua entre as pessoas, mesmo quando muitas vezes também seja observada a existência uma certa dose de violência doméstica.

A possibilidade de contar com um dinheiro extra que sirva para cobrir as necessidades complementares de alimentação, higiene etc., é motivo de grande alívio e permite aos beneficiários equacionar com maior equidade e menos tensão, as diferentes demandas do dia-a-dia da família, como revela este depoimento:

“Minha vida mudou muito sim, antes ficava muito preocupada com as crianças, o dinheiro curto, pouco mesmo prá gente cuidar de tudo, sabe? Meu marido tá desempregado, faz uns biscates. Tem dias que tem e tem dias que não consegue ganhar nada. Mas sabe como é que é, né, só é pai da minha caçula, não tem obrigação com meus outros dois. Com o dinheiro que ganho nas faxinas, vou tentando dar o que eles precisam, mas falta muita coisa. Esse cheque foi uma coisa muito boa, ajudou muito nesse sentido, me deixou mais calma com meus filhos. Do mesmo jeito que tá me servindo, serve também prá muito mais gente. Muita coisa antes não dava prá comprar, agora dá. Não falta leite nem comida prá gente. Quando precisava de um calçado, então, era um Deus nos acuda. Antes do cheque a vida da gente era muito apertada mesmo. Tinha dia que só tinha angu prá dar pros meninos, às vezes tinha que comprar gás fiado. Agora não, temos mais condição” (Marilene, 29 anos, 4ª série, faxineira, 3 filhos, moradora de Parada de Lucas).

Neste relato, ficam esclarecidos os constrangimentos cotidianos de Marilene e de muitas outras beneficiárias que administram o limiar de miserabilidade, lutando para conseguir por meio dos arranjos sempre mal disfarçados desta condição, uma forma de enfrentar as vicissitudes da vida social e garantir aos filhos algo melhor, ainda que provisório. O esforço de lidar com a falta do que é essencial à sobrevivência familiar, sob a forma de comida, roupa, sapato etc., fica claro nos relatos de Jacira e Amélia, ao contarem as experiências vividas depois do benefício:

“Nossa Senhora, mudou para melhor e melhor mesmo, foi a melhor coisa que este governador fez. Mesmo que tudo tenha aumentado, graças a Deus dá prá gente comprar alguma coisa a mais. Porque antes era tudo contadinho, quando acabava, tinha que esperar ter dinheiro de novo. Agora não, dá pra comprar para o mês todo. Mesmo quando acaba, com os biscatinhos que faço dá prá completar o que falta. Com as latinhas que a gente junta e vende, dá pra completar. A gente não passa mais necessidade, é uma bênção este cheque” (Jacira, 37 anos, 3ª série, biscateira, 6 filhos e 2 netos, moradora da Favela do Dendê, Ilha do Governador).

“Mudou bastante, em tudo, em termos de roupa para o meu filho mais velho que voltou a estudar. Eu não podia comprar, hoje, graças ao cheque cidadão, eu posso. Com o dinheiro do cheque eu compro comida para o mês, o pesado, né, feijão, arroz, farinha, óleo, leite, uma carne que antes não podia comprar. Com o dinheiro que ganho nas faxinas, posso comprar um sapato quando precisa e pagar o aluguel. O pai dos meninos ajuda no aluguel, pelo menos isto. Nunca falta leite para o meu pequenino, até sua saúde melhorou, é uma bênção” (Amélia, 24 anos, diarista, 2 filhos, moradora do Rio do Ouro, São Gonçalo).

Este conjunto de depoimentos que circunscrevem um campo de carências, administradas com o bom senso e a intuição feminina das mães, é revelador dos inúmeros sofrimentos, ocultos nos rostos maltratados das mulheres envelhecidas pela ansiedade e preocupação em conseguir o mínimo capaz de eliminar a fome e garantir o alento diante do futuro dos filhos menores.

A experiência de viver com o “dinheiro curto” para lidar com todas as exigências do mundo familiar parece ter oferecido a estas mulheres uma capacidade extraordinária de captar as carências essenciais, que necessitam de resposta imediata e efetiva.

Neste sentido, o “dinheirinho” do cheque cidadão surge como um bálsamo para acalmar as agruras dos apertos financeiros crônicos.

Cada beneficiária se transforma em um esteio capaz de responder às demandas múltiplas e diversificadas das grandes famílias. Mesmo as mulheres casadas, passam a se tornar um amparo para os maridos, especialmente quando estes encontram-se desempregados, tal como relata Maria das Dores:

“Ah, as coisas parece que vem na hora certa, né? Este ano eu precisava mais porque ele [o marido] não está podendo trabalhar [porque está doente]. O que eu ganho fazendo faxina não dá prá gente viver direito, além do que, eu preciso ficar mais em casa por causa da doença dele, né. Aí me falaram do cheque, foi uma bênção ter conseguido. Melhorou bastante. A gente já teve dias melhores, pelo menos não dá prá passar fome” (Maria das Dores, 39 anos, faxineira, 3 filhos, moradora de Parada de Lucas).

Em outro depoimento comovente, nos deparamos com o caso de uma beneficiária – alcoólatra e dependente química – que teve sua vida sociofamiliar estraçalhada não só pela privação material como também pelo vício. Neste caso, a instituição voluntária está sendo fundamental em seu processo de recuperação, pois é lá que ela encontra tratamento psicológico e acompanhamento médico.

“É uma bênção eu estar aqui, limpa, podendo falar com a senhora. Só mesmo Jesus prá me salvar. Depois que vim prá cá minha vida mudou muito, muito mesmo, e prá melhor. Eu bebia, me drogava. Ficava nervosa quando eles [os filhos] pediam comida e eu não tinha prá dar. Eles choravam e eu acabava batendo neles. Às vezes saía, acabava bebendo, apanhava na rua. Fazia de tudo pra conseguir a droga, só não roubava. (...) Na minha família ninguém me ajuda, não posso contar com eles. Às vezes me virava melhor com os conhecidos. Também, não condeno muito meu pessoal, não; sempre fiz muita besteira. Mas também nunca tive muito apoio não, sabe? (...) Nem sei como esta aqui [a filha caçula de 9 meses que, no entanto, tinha tamanho e peso de uma criança de 6 meses, no máximo] ainda está viva. Aqui eles me ajudam muito com ela. Tem vezes que além do cheque, eles ainda me dão cesta básica. Eles colocam psicóloga, médico prá gente. Tem uns dois meses que estou limpa e não é por falta de oferecimento, não. Eu é que estou lutando contra” (Dolores, 33 anos, 3ª série, biscateira, 3 filhos, moradora do Itanhangá).

De fato, o alcoolismo e o vício em drogas interferem na unidade familiar tanto pelos conflitos que provocam, sejam estes violentos ou não, quanto pelo desequilíbrio do orçamento doméstico que o consumo compulsivo tende a produzir. A desagregação (ou não) daí oriunda depende dos limites de tolerância afetiva e de vulnerabilidade econômica que a unidade familiar pode suportar. No caso de famílias situadas no limiar entre a pobreza e a miséria, como este acima apresentado, o vício do provedor principal acaba podendo representar a desintegração da estrutura familiar. Neste caso, embora o acompanhamento médico e psicológico não estivesse previsto na estrutura do Programa Compartilhar/ Cheque Cidadão, a infraestrutura oferecida pela igreja foi fundamental para promover o paulatino resgate de auto-estima e confiança apresentado pela beneficiária no decorrer de nossa conversa. A religião foi, neste caso, fundamental para o resgate da dimensão humana da beneficiária.

Nesse sentido, vários foram os depoimentos em que pudemos perceber a elevação da auto-estima das beneficiárias. Uma delas, no entanto, foi explícita ao mencionar:

“Minha vida mudou muito depois do cheque cidadão, graças a Deus. Meu companheiro, que não é pai dos meus filhos, passou a me respeitar mais e eu posso dizer a ele que não dependo dele para botar comida na boca dos meninos. Só em pensar nisso, aumenta a estima da gente, a auto-confiança, porque a gente sabe que a comida está garantida” (Terezinha, 44 anos, 4ª série toma conta de crianças em sua casa, 2 filhos, moradora do Rio do Ouro, São Gonçalo).

Corroborando esta dimensão, todos os representantes das instituições voluntárias foram unânimes em chamar a atenção para o aspecto da melhoria de auto-estima que a maioria das beneficiárias apresenta. O fato de estar garantida a alimentação básica de seus filhos faz com que as mães provedoras busquem complementação de renda com menos pressão e também tenham a possibilidade de cuidar melhor de sua aparência física. Na maioria das vezes a mulher tem, naturalmente, melhores condições de bem administrar o benefício e de maximizar seu uso em resposta às necessidades mais imediatas do grupo familiar. Nenhuma mãe, em sã consciência, quer ver seus filhos passando por situação de penúria, seja material, seja emocional.

A descoberta de que ela é capaz de prover o básico a sua família faz com que sua auto-confiança seja potencializada.

Essa sensação de maior independência financeira ao lidar com os recursos garantidos pelo programa e a possibilidade de manter a aparência pessoal mais cuidada nas relações sociais, são situações novas que mesmo não apontando transformações mais significativas, revelam o aumento da auto-estima das beneficiárias que se projeta nas suas ações no âmbito familiar. Poderíamos daí inferir, então, a possibilidade de um sentimento de maior auto-confiança para lidar com as vicissitudes da vida, assim como um reforço à feminilidade tantas vezes reprimida pelas urgências domésticas. São oportunidade novas que ampliam os contornos do relacionamento interpessoal, permitindo um certo relaxamento das tensões e a emergência de alguma confiança nas possibilidades futuras.

3.2.4. Satisfação e Expectativas de Continuidade do Programa

Com relação à satisfação proporcionada pelo programa, a unanimidade verificada entre os beneficiários, não se repetiu entre os representantes das instituições voluntárias. Sem exceção, todos os beneficiários declararam-se satisfeitos com o programa; a maioria, inclusive, se espantou quanto questionada a respeito de quais modificações proporia para melhorá-lo. De acordo com a lógica do favor, seria uma “ingratidão” demonstrar insatisfação, afinal, de acordo com o pronunciamento de algumas “cavalo dado não se olha dentes”. Os depoimentos de Ana e Rosélia exemplificam bem os argumentos usados pelas demais beneficiárias:

“Se estou satisfeita? Nossa, nem sei o que falar. Esse cheque foi uma benção prá gente, deu uma tranquilidade que a gente não tinha. Só de olhar a felicidade dos meus filhos quando come biscoito, uma fruta, não tem preço. Não tenho nadinha prá reclamar, Deus me livre! Seria até ingratidão. Se acabar o cheque, nem sei o que vai ser de mim!”.

(Ana, 33 anos, desempregada, 3 filhos, moradora de Parada de Lucas).

“É muito bom! Estou muito feliz, é uma coisa que a gente ganha sem trabalhar, sem fazer nada e cavalo dado não se olha os dentes! Não mudaria nada, pois já é bom por demais!”

(Rosélia, 28 anos, dona de casa, 2 filhos, o marido trabalha como camelô, moradora do Rio das Pedras).

No entanto, alguns pronunciamentos dirigiram sugestões em algumas direções. A primeira, com relação à necessidade de expansão do programa, de forma a ser prestado o benefício a um maior número de famílias, em virtude da grande quantidade de “carentes”. A necessidade de associar a geração de emprego ao benefício também esteve presente em alguns depoimentos. Em outras entrevistas os beneficiários sugeriram o aumento do valor do benefício alegando o grande aumento do custo de vida. Também constatamos sugestões que indicavam a necessidade de haver uma progressão no valor do benefício de acordo com o número de filhos dependentes.

“Acho tudo muito bom, ótimo mesmo. Só acho que tem muita gente que precisa, carente como eu, às vezes até mais, que não recebe o cheque. Acho que devia aumentar os cheques para mais pessoas receber. Também acho que o Garotinho podia dar trabalho pras pessoas, porque não dá pra ficar recebendo cheque a vida inteira. E quando acabar, o que vai ser de todo mundo?”. (Fátima, 23 anos, 5ª série, doméstica desempregada, 3 filhos, moradora do Rio das Pedras).

“Não tenho nada pra falar, esse cheque é uma benção dos céus. A única coisa que acho é que podia aumentar um pouco o cheque. As coisas tudo aumentou, não dá mais pra comprar tudo que eu comprava. Antes, podia comprar até um pedaço de carne, agora, só consigo comprar um pouco de salsicha. Acho assim: as coisas aumenta, o cheque devia também de aumentar”. (Josefa, 39 anos, analfabeta, diarista, 5 filhos, moradora da Favela do Dendê, Ilha do Governador).

“Acho o Cheque Cidadão muito bom, mas você perguntou o quê mesmo? Em quê que eu acho que podia ficar melhor? No outro dia estava conversando com a minha vizinha que eu achava que o cheque devia de depender do número de filhos da gente. Sei lá... quem tem quatro filhos, como eu, gasta muito mais do que quem tem só dois. É tudo a mais: comida, calçado, caderno, tudo” (Conceição, 35 anos, 4ª série, vendedora de doces, 4 filhos, moradora de Jacarepaguá).

Podemos concluir a partir desses depoimentos que num universo de carências extremas, muitas vezes visitado pela fome, o nível de exigência dos indivíduos é bastante baixo. Ao mesmo tempo, como o benefício é visto pelos beneficiários como um favor, acaba acarretando a obrigação de reciprocidade direta. Essa obrigação de reciprocidade é tão forte que a eventual demonstração de alguma atitude de crítica ou insatisfação acaba sendo interpretada como ingratidão (Barbosa, 1992). De forma a evitar a pecha de “ingratas”, nas falas acima podemos perceber que primeiro são feitas elogios rasgados para só depois, então, ser introduzida a crítica tímida.

Um ponto de satisfação unânime foi o tratamento dispensado pelas redes de supermercados conveniados. Todas as beneficiárias foram taxativas em afirmar que são tratadas exatamente da mesma forma que os demais clientes. No discurso de Jacira, isso é bem enfatizado:

“Olha, sou muito bem tratada no mercado onde faço compra. Vou colocando as compras no carrinho, ninguém me amola. Depois vou pra caixa pagar. Não tem caixa especial para cheque cidadão, não. Posso pagar em qualquer uma. Na hora de pagar entrego o cheque e pronto. Eles até levam a compra na minha casa, que nem das madames. Me sinto gente lá”. (Amélia, 24 anos, 6ª série, diarista, 2 filhos, moradora do Rio do Ouro, São Gonçalo).

A vida dura dessas pessoas parece que anestesia a percepção que têm delas próprias. Se elas se sentem “gente” em determinadas circunstâncias é porque essa condição não lhes é permanente, a ponto de poderem identificar exatamente aonde sentem a transição. Escorel (1999) pontua muito bem esta questão quando agrega a análise do processo de fragilização e desvinculação dos vínculos sociais na dimensões das representações sociais e da vida humana.

O obscurecimento e a invisibilidade características da pobreza são acrescidos da indiferença e da fatalidade. Muitas vezes sua trajetória é marcada pelo não-reconhecimento, pelo não-ser. Se sentem nada. Daí a importância de se sentir “gente”, isto é, *pessoa cujo lugar é reservado e especial no espaço da casa.*

Esse grau de satisfação se reflete nos convites e indicações feitos às amigas e conhecidas. Aproximadamente metade do grupo entrevistado indicou pelo menos uma pessoa para ingressar no programa. Algumas conseguiram, outras não. Quem conseguiu também estava satisfeito. Ao perguntar-lhes a que motivo atribuíam o fato das indicações não terem se efetivado, o critério da religião – que achávamos que seria preponderante – não apareceu. Na verdade, a inclusão dependia fundamentalmente da expansão do programa, pois, a maioria das pessoas indicadas já havia apresentado toda a documentação comprobatória exigida. Veremos mais adiante, quando formos tratar da representação do programa, que este aspecto ressurge e que os resultados tornam-se, então, diferentes.

Já os representantes das instituições voluntárias nos apresentaram uma série de insatisfações. A primeira delas diz respeito às dificuldades mensalmente enfrentadas na Secretaria de Ação Social e Cidadania – SASC – para a retirada dos cheques e entrega das notas fiscais das compras de supermercado apresentadas pelos beneficiários. Essa burocracia era concentrada na SASC, o que gerava horas de espera para o atendimento. Recentemente a Secretaria começou a descentralizar esse processo estipulando instituições voluntárias de referência que se encarregariam de providenciar estes trâmites.

Outra fonte de insatisfação relaciona-se com o pouco apoio técnico recebido, de forma que a operacionalização e o controle do programa se tornam muitas vezes difíceis. Por exemplo, o Grupo Espírita Irmão Demétrius precisou contar com apoio de um analista de sistemas voluntário da casa para montar um sistema de cadastro, acompanhamento e controle dos quase 100 beneficiários lá estabelecidos, de forma a minimamente viabilizar seu trabalho. Para eles uma outra grande fonte de insatisfação foi a grande dificuldade encontrada em seu ingresso como instituição voluntária, como nos atesta Elizabeth Frossard, coordenadora da Ação Social do Grupo Espírita Irmão Demétrius:

“Nós já desenvolvíamos um trabalho de assistência social extremamente organizado. Chegamos a contar com o trabalho voluntário de doze assistentes sociais. Uma delas, Vera Montenaro, que trabalha como assistente social na prefeitura do Rio de Janeiro, soube do projeto e disse o seguinte: 'Isso aqui

tem tudo para a gente poder conseguir o Cheque Cidadão, porque está tudo muito organizado'. Então entramos com o pedido e foi avaliado nosso trabalho. Não foi fácil, foi muito difícil. Acredito que só foi possível na época, porque houve a coincidência de ter estourado na imprensa aquela série de denúncias sobre o programa, inclusive o fato de se estar privilegiando igrejas evangélicas. Nossas assistentes sociais tiveram que ir lá várias vezes, mas várias vezes mesmo, até que conseguiram" (Elizabeth Frossard, pediatra, representante do Grupo Espírita Irmão Demétrius).

Na verdade este depoimento é ilustrativo de todas as denúncias amplamente alardeadas pela imprensa e investigadas pelo Tribunal de Contas do Estado a partir de pressões da sociedade civil organizada. Dessa forma, conseguiu-se viabilizar importantes mudanças no programa de forma a democratizá-lo.

Com relação às expectativas de continuidade, tanto os beneficiários quanto as instituições voluntárias associam a continuação do programa ao permanecimento do Governador Antony Garotinho no poder. Quando perguntamos-lhes o que fariam se o programa fosse repentinamente suspenso, tivemos basicamente como resposta discursos parecidos como de Vera e Márcia:

"Se o programa acabasse, assim, de uma hora pra outra, não sei o que vou fazer. Nem estou ainda com os meus pés no chão para receber essa notícia que o cheque acabou. O que eu poderia fazer? Nada, né. Acho que ninguém faria nada" (Vera, 27 anos, 4ª série, doméstica, 4 filhos, moradora de Jacarepaguá).

"Eu ia entregar na mão de Deus e depois continuar a vida, do jeito que sempre foi" (Márcia, 40 anos, 1ª série, dona de casa, 3 filhos, moradora da Favela do Barbante, Ilha do Governador).

Tal depoimento denota a conformação e a passividade que permeiam o cotidiano dessas pessoas. A luta pelos direitos é um assunto com o qual têm pouquíssima ou nenhuma familiaridade. Sua condição de privação, de carência e de exclusão não é traduzida em uma postura reivindicatória em prol da conquista de algum direito, seja pela falta de importância atribuída, seja pelo medo de participar de movimentos.

Por outro lado, traços clientelistas estiveram fortemente presentes em vários depoimentos que enfatizavam a necessidade de mobilização coletiva no período das eleições como garantia da reeleição do Governador, ou, a sua eleição para a Presidência da República e da Primeira Dama para Governadora do estado. O discurso a seguir ilustra muito bem o ponto de vista desse grupo:

“A gente tem que se juntar pra votar no Garotinho. Se todo mundo que recebe o cheque vota nele, acho que o cheque não acaba. Agora, tem muito pobre que não vota nele porque não recebe o cheque. Para mim isso é burrice, porque ele foi o único que fez alguma coisa pela gente. Nesses anos tudo, já passou um monte de gente e ninguém tava nem aí se a gente tava vivo ou morto. Eles só aparece em época de eleição pra pedir voto. O Garotinho, não. Ele olhou por nós; ele é um abençoado. Se ele como governador faz isso tudo, imagina só se ele vira Presidente...” (Marinalva, 27 anos, 5ª série, desempregada, 2 filhos, moradora do Rio das Pedras).

Contudo, uma outra beneficiária que ouvia atentamente o depoimento e com quem, mais tarde, tivemos a oportunidade de conversar, saiu com o seguinte comentário:

“Quem é que garante que quando ele for presidente e tiver chegado no lugar onde queria vai continuar dando o cheque? Nadinha. Acho que pra continuar, o cheque tinha que ser uma coisa assim da prefeitura, sabe? Uma coisa que não depende das pessoas. Como é que vou dizer? Assim, que nem posto de saúde” (Valéria, 23 anos, 6ª série, frita salgadinhos em festas, 3 filhos, moradora do Rio das Pedras).

Está evidente em sua fala a percepção de que a associação da continuidade do Programa à permanência da pessoa do Governador no poder não é garantia para sua continuação. Mais que isso, a idéia de continuidade está atrelada à necessidade de institucionalização do Programa, para ela, uma forma de garantir direitos e coibir arbitrariedades.

Caminhando nessa direção, também obtivemos discursos interessantes entre as moradoras da Cidade de Deus, infinitamente mais politizadas que as demais beneficiárias.

“O que eu faria? Olha, vou te dizer uma coisa: muita coisa errada acontece porque ninguém faz nada, todo mundo deixa pra lá. A gente tinha que se juntar, ir no governo, reclamar. Tem também os programas de rádio. Muita gente consegue as coisas quando vai na rádio. Juntava minhas colegas e botava a boca no trombone” (Jucilene, 32 anos, 7ª série, diarista, 3 filhos, moradora da Cidade de Deus).

Assim, falar, reivindicar, reclamar, lutar, são expressões concretas do exercício da defesa de direitos que vão formando aos poucos a cidadania dessas pessoas. Embora de forma muito incipiente, os discursos recolhidos refletem reivindicações legítimas, a necessidade de “não se acomodar”. Embora noções embrionárias de direitos já estejam presentes entre algumas delas, um longo percurso ainda precisa ser trilhado para que se configurem claramente os caminhos a serem percorridos para a transformação de suas carências em direitos legítimos.

3.2.5. Representações

É na esfera das representações sociais que podemos compreender porque determinadas práticas se naturalizam. É no imaginário social que se constroem as bases éticas para a perpetuação da cultura assistencialista e tuteladora que permeiam as ações assistenciais no Brasil, o que não têm favorecido o protagonismo dos assistidos ou sua emancipação.

Por esse motivo, essa dimensão integrante dos processos de vulnerabilidade e ruptura dos vínculos sociais é tão importante em nosso trabalho. É a partir dela que compreendemos os mecanismos de naturalização e perpetuação da lógica do favor, tão presente em nossas políticas sociais.

Em nossa pesquisa de campo não houve um só depoimento que invariavelmente deixasse de associar o Programa Compartilhar/Cheque Cidadão à *pessoa* do Governador do Estado do Rio de Janeiro, Antony Garotinho. Em alguns depoimentos houve também menção à D. Rosinha Matheus, Secretária de Ação Social e Cidadania e também sua esposa.

Não nos espantou essa associação da figura do Governador com o Programa. Na verdade só confirmamos no campo uma suposição que tínhamos antes de iniciada a pesquisa, o que nos indicava os primeiros indícios de clientelismo. No entanto, pudemos confirmar nossas expectativas por meio das respostas obtidas sobre o que motivou a criação do programa. Foram praticamente unânimes respostas como a de Leonira:

“O Cheque Cidadão foi criado porque o governador é uma pessoa muito boa, generosa, e gosta de ajudar os pobres. Ele sabe das dificuldade da gente, do que a gente sofre. Ele tem pena de nós. Qualquer um podia ter feito e não fez, só ele. Ninguém liga para pessoa carente como a gente. Nem emprego, eles dá. O Garotinho, não. Ele sabe da vida que a gente leva, por isso quis ajudar” (Leonira, 40 anos, 1ª série, desempregada, 4 filhos, moradora da Favela do Dendê, Ilha do Governador).

Neste depoimento está estampada a relação de subalternidade característica das relações sociais hierarquizadas brasileiras. Os direitos são válidos para cidadãos - indivíduos iguais perante a lei, no entanto, na ótica hierárquica de nossa sociedade, resultado de nossa cultura patrimonialista, não existe direito, somente carências supridas segundo os critérios de ajuda.

Ao penetrarmos no difícil terreno das práticas clientelistas, também quisemos identificar até que ponto a religião era um fator determinante para a obtenção do benefício. É claro que já havíamos verificado que em algumas instituições voluntárias este não era, absolutamente, um critério levado em consideração. Esse discurso também não estava implícito nas falas das pessoas com as quais conversamos na SASC, como por exemplo a Gerente do Programa, que se declarou católica e afirmou que a Secretaria, desde a época em que foram feitas as denúncias, vinha desenvolvendo ações para reverter tal imagem, como por exemplo, priorizar a análise de pedidos de credenciamento de instituições voluntárias não-evangélicas.

Contudo, contrariando a retórica, pudemos constatar que desde a primeira apuração das denúncias, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado no período de abril a setembro de 2000, até janeiro de 2002, muito pouca coisa havia mudado, como nos

mostram as tabelas da seção 3.2.7 e os gráficos em anexo. Se pudemos observar o aumento absoluto do número de entidades religiosas não-evangélicas, sua concentração relativa ficou praticamente inalterada.

Nessa mesma direção, não podemos nos esquecer que, ao deixar às expensas das instituições voluntárias o cadastramento e seleção dos beneficiários, a SASC abriu importante brecha para que houvesse a possibilidade de serem privilegiados indivíduos que declarassem tal ou qual religião, caracterizando assim, uma escolha seletiva, não pautada em critérios universais de cidadania.

Dessa forma, o fato da maioria das entrevistas junto aos beneficiários ter sido obtida com a intermediação das instituições religiosas poderia ser acusado de enviesar nossa análise. Para contornarmos essa situação, buscamos também entrevistas independentes²³, conseguidas por meio de contatos pessoais travados com pessoas moradoras da Cidade de Deus. Muito mais a vontade que os demais beneficiários – que muitas vezes se sentiam fiscalizados e mediam as palavras por medo de perder o benefício – nos revelaram situações interessantes.

“Recebo o benefício na Assembléia. Só recebo porque tem um caso meu que é de lá. Ele trouxe os papéis para mim preencher e no mês seguinte comecei a receber. Não estou tirando o lugar de quem precisa, porque preciso também. Mas se não fosse a ajuda dele, acho que dificilmente ia conseguir o cheque, porque o meu negócio é um atabaque, não é louvor não. Vê o caso da Miriam, sua amiga: ela é católica, tem quatro filhos, rala pra caramba. Se inscreveu e não conseguiu nada. Você acha que isso teria acontecido se ela fosse crente? Conheço umas pessoas que precisam muito menos que ela e recebeu só porque conhecem o pastor”. (Jucilene, 32 anos, 7ª série, diarista, 3 filhos, moradora da Cidade de Deus).

“Olha, minha filha, sou crente. Mas lá na Assembléia do Leblon [local onde recebe o benefício], tem gente que não é crente e também recebe. Acho que depende muito da igreja, do pastor. Acho que isso tá mal feito. Por que que eles não botou as escolas pra fazer isso? As professoras sabem melhor que ninguém quem precisa. Acho que era melhor pra controlar essa

²³ Gostaríamos de ressaltar que nem todos os depoimentos obtidos com moradores dessa localidade foram independentes. Contactamos algumas igrejas que atendiam esta comunidade, como por exemplo a Assembléia de Deus da Freguesia.

pouca vergonha que acontece” (Maria José, 51 anos, 3ª série, diarista, 4 filhos e 2 netos, moradora da Cidade de Deus).

Nesses discursos fica evidente a presença de práticas arbitrárias no processo de seleção para o benefício, outro fator cultural em nossa sociedade. Termos como “pouca vergonha” denotam como a maioria das pessoas em nossa sociedade percebe a seletividade e arbitrariedade presentes em grande parte das políticas assistenciais. De fato, uma maior transparência de forma a permitir o controle social desses programas ajudaria na dissolução paulatina da arbitrariedade do favor como prática recorrente.

Nesse sentido, uma lucidez surpreendente foi revelada quando perguntamos-lhes se o cheque resolvia o problema da pobreza. Inicialmente, os discursos eram afirmativos mas, à medida que iam desenvolvendo sua argumentação, começaram a aparecer as percepções das beneficiárias, que passavam invariavelmente pela questão da necessidade de geração de empregos, fornecimento de ensino público de qualidade, além de mencionarem a necessidade do desenvolvimento de políticas habitacionais. Os depoimentos a seguir são emblemáticos:

“Resolver não resolve, mas ajuda bastante. No dia em que ganhei o 1º cheque não tinha nada em casa, quase chorei de emoção. (...) Mas acho que teria que ter emprego pras pessoas, mas com um ordenado que desse pra gente comprar comida, cuidar dos filhos, pagar aluguel. Quando a gente encontra emprego, o que é bem difícil, principalmente pra mim que tenho 6 filhos e preciso ter horário para pegar os meninos na escola e na creche, o salário não dá nem pro básico. Por ter muito filho, sou muito discriminada, as patroas não quer dar emprego para gente como eu, que precisa ter horário certo pra sair. Olha minha filha, precisa mudar muita coisa. Ter escola decente pros meus filhos não passar o que eu passo”. (Sueli, 35 anos, vendedora de produtos de beleza, 4ª série, 6 filhos, moradora da Favela do Barbante, Ilha do Governador).

“Não sei se resolve, acho que não. Só ajuda. O principal é ter trabalho e saúde, para gente poder trabalhar. Isso não tem. Quando consigo algum trabalho, o que é muito difícil, nem precisa ser de carteira assinada não, minha filha mais velha [que tem 11 anos] precisa olhar meu menor [de 2 anos] para mim poder trabalhar. Quando ela está na escola, o pequenininho fica de favor com a minha vizinha. Vou te dizer... é brabo. Tinha que ter creche pra gente ficar tranqüilo (...) Graças a Deus, eu tenho

minha casinha, mas conheço muita gente que trabalha só pra comer e pagar aluguel. O governo tinha que olhar isso, dar casa pras pessoas. É muito triste trabalhar e não ter nada. Pior ainda é querer trabalhar e não ter emprego” (Araci, 28 anos, 6ª série, 4 filhos, moradora da Gardênia Azul).

Nos depoimentos dessas mulheres está estampada a percepção de que o benefício, sozinho, não resolve seus problemas, de que são necessárias ações integradas nos campos, da educação, saúde, habitação, além de políticas geradoras de emprego e renda. No universo simbólico delas está presente a percepção e que o benefício é somente uma compensação pelas situações concretas de carência material com as quais são obrigadas a conviver em seu cotidiano. Em última análise, montam um quadro inquestionável das prioridades a serem estabelecidas para ser atacado o problema da pobreza e exclusão. Mais que isso, também demonstram o embrião de uma cidadania emancipatória, pautada da necessidade de luta pelos direitos.

CAPÍTULO IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A idéia de mínimos sociais no contexto das políticas sociais supõe a criação de políticas de proteção social de caráter universalista, nas quais se insere a definição de patamares mínimos – em termos de um conjunto de bens e serviços – assegurados a todos os cidadãos com vistas ao atendimento de suas necessidades humanas básicas. Esta noção vai muito além dos mínimos de pobreza, colocados nos limites da sobrevivência pela maioria dos programas sociais no país.

Esta questão, no caso brasileiro, acarreta sérias dificuldades de concretização na conjuntura atual. Em primeiro lugar pela herança histórica que tem caracterizado a concepção e operacionalização de programas sociais, sempre abaixo dos patamares mais elementares de sobrevivência e reprodução física dos cidadãos. Os exemplos mais marcantes são o salário mínimo, salário família, renda vitalícia garantida a idosos e deficientes físicos, entre outros.

Um outro agravante na recente discussão sobre mínimos sociais diz respeito o corte neoliberal que vem conformando as políticas sociais na década de 90. Nesse cenário de redução dos gastos sociais, de privatização e de “refilantropização da questão social” (Yazbeck, 1995), a discussão dos mínimos sociais ganha um novo contorno, visto que seu estabelecimento exige outro estatuto de responsabilidade pública e social. Trata-se, segundo Telles (1998), de um compromisso político no sentido da garantia dos mínimos sociais estabelecidos com base em uma referência de valor publicamente negociada. Nesta ótica, a discussão dos mínimos sociais se inscreve nos espaços públicos, no contexto de construção de uma tessitura democrática.

Com a multiplicação das experiências de renda mínima no Brasil, difundem-se as polêmicas em torno de suas ambivalências e ambigüidades. Telles (1998), com muita propriedade, mostra que a cisão entre economia e equidade, mercado e direitos está no centro das principais críticas. Neste sentido, a maioria das críticas

incide sobre a manutenção do pressuposto do mercado nesse tipo de política que, no limite, tem o propósito de garantir aos indivíduos condições para disputar um lugar nesse espaço de troca de mercadorias, na medida em que ampliam a capacidade de consumo de seus beneficiários. Nessa ótica, a renda mínima é defendida como estímulo para a integração dos indivíduos aos mercado, tornando-se, pela seletividade e focalização de que se reveste, um alternativa oposta à perspectiva universalista dos direitos sociais.

Outras críticas baseadas na experiência brasileira no campo da assistência social se referem aos programas de renda mínima como políticas compensatórias, apenas atenuadoras dos efeitos negativos da pobreza absoluta e da desigualdade de renda, seculares no país. Nesta direção, Demo (1997:62) chama a atenção para o perigos dos mínimos se tornarem “cada vez mais mínimos com o argumento fatal do sistema de falta de recursos”, encobrendo na cidadania assistida um efeito manipulador.

Sposati (1997), numa perspectiva oposta, argumenta que a opção pela defesa de mínimos sociais não significa abrir mão da cidadania em favor da pobreza como condição de vida mas, garantir através destes, um padrão básico de atendimento às necessidades que são consideradas direitos de cidadania.

Nesse contexto, o maior desafio a ser enfrentado, diz respeito às possibilidades de serem refundadas as noções de direito, igualdade e justiça social. Em conseqüência, os impasses e desafios no enfrentamento da nova pobreza, no Brasil, se inserem em espaços cujas fronteiras entre direitos e carências são muito frágeis; e são nesses espaços que transitam os atuais programas de renda mínima no país.

Tomando como ponto de partida esta temática, um dos argumentos centrais do trabalho gira em torno da constatação de que a ausência de mediações políticas na definição de mínimos sociais transforma a questão social em uma questão de assistência situada em um mundo de necessidades e carências regido pelas leis inescapáveis da sobrevivência. Neste sentido, a postura adotada diante do “carente” é pautada por uma proposta de ajuda, tutela e caridade, seja pelo Estado, seja pelas entidades assistenciais, que acaba reafimando a relação de favor, própria das práticas clientelistas.

A partir desse referencial, colocamos em discussão as escolhas presentes no horizonte das políticas sociais brasileiras e focamos em nosso objeto de estudo: o Programa Compartilhar/Cheque Cidadão se restringe a uma política residual e compensatória ou se realiza como instrumento de política social pautada em critérios universais de cidadania? Em outras palavras, transita no campo das carências ou no campo dos direitos?

Este trabalho pretende contribuir para o debate na medida em que apresenta um olhar sobre o impacto do Programa Compartilhar/Cheque Cidadão junto às famílias, dando voz aos beneficiários e instituições voluntárias, assim como busca capturar em seus discursos as representações que fazem do Programa, como são percebidas as relações institucionais, além de seu grau de satisfação e suas expectativas de continuidade. A partir desses depoimentos podemos montar um cenário dos efeitos sociais imediatos produzidos pela implementação do programa, bem como as condições políticas de sua reprodução.

Embora as representações recolhidas, articuladas ao reconhecimento das pequenas melhorias obtidas com o 'cheque' traduzam-se, de um lado, na presença de um sentimento de felicidade que permeia o discurso das beneficiárias, o que indicaria que o Programa poderia se configurar como uma alternativa viável de combate à pobreza e à miséria; por outro lado, emerge claramente a percepção – seja por parte dos beneficiários, seja por parte das instituições voluntárias – de que o Programa, sozinho, é incapaz de resolver definitivamente o problema da exclusão social existente nos municípios onde foi implantado, havendo a necessidade de integração de outros tipos de políticas, como por exemplo, políticas de geração de emprego renda e políticas de educação básica e habitacionais efetivas.

Também fica-nos evidente o impacto do programa na auto-estima das beneficiárias, seja na possibilidade de florescimento de pequenas vaidades femininas, seja na felicidade apresentada por elas quando nos contavam da satisfação que tinham em poder compartilhar momentos de alegria com seus filhos. Além disso, notamos uma certa mudança em sua sociabilidade, traduzida no fato de se sentirem “gente”, tanto no relacionamento com as instituições voluntárias como no momento das compras

de supermercado. Também notamos a grande importância nos novos relacionamentos travados com outras beneficiárias, com quem podiam dividir suas dúvidas, angústias, preocupações e alegrias.

Em relação ao funcionamento do Programa, há em geral uma concordância com os critérios de elegibilidade, no entanto, o ponto polêmico reside na escolha das Igrejas como agentes determinantes na seleção das famílias cadastradas, como nos foi evidenciado em alguns depoimentos. Não está claro nem para as beneficiárias nem para as instituições voluntárias o tempo de duração do benefício, embora haja unanimidade quanto aos critérios de desligamento. As beneficiárias sugerem algumas mudanças tais como: necessidade de expansão do programa de forma a ser atendido um maior número de famílias; o aumento do valor do benefício alegando grande aumento no custo de vida; progressão no valor do benefício de acordo com o número de filhos ou dependentes legais, tendo em vista as necessidades diferenciadas das famílias em virtude de seu tamanho.

Um ponto fundamental para reflexão diz respeito ao campo da cidadania, minado pela dificuldade de compreensão do significado dos direitos. Se auto-intitulando de “carentes” e “necessitados”, encontram na participação da comunidade religiosa o canal de inserção negado nos outros âmbitos, inclusive na vida pública. A predominância de forte religiosidade entre as beneficiárias se alicerça na necessidade de busca de consolo e esperança diante os sofrimentos vividos; e as igrejas acabam suprimindo duplamente este papel – seja no âmbito das carências espirituais, seja no das carências materiais.

Na verdade, as instituições voluntárias acabam tendo um papel muito mais relevante do que aquele inicialmente preconizado; transcendem, e muito, suas atribuições para a seleção dos beneficiários e operacionalização do Programa. Criação de balcões de emprego, curso de alfabetização para adultos, assistência médica e psicológica, entre outros, exemplificam o esforço empreendido por estas instituições e se baseiam no voluntariado desprendido. Isso sem levar em consideração a necessidade que sentiram em melhor organizar os quadros que desenvolvem sua ação social. Na base da solidariedade, prestam serviços de qualidade a custo zero para a Secretaria de Ação Social e Cidadania e infelizmente muitas vezes, mesmo

que não seja sua intenção, acabam perpetuando a cultura clientelista que permeia as políticas públicas brasileiras. Por atuarem no campo da filantropia, mesmo que queiram auxiliar na construção de uma consciência de cidadania entre os beneficiários, não alcançam o objetivo fundamental de efetuar a distinção básica entre favor, benemerência e direito, concepções essas, amalgamadas na cabeça dos beneficiários.

Na nossa ótica, essa é uma das maiores ambigüidades do Programa: as entidades voluntárias prestam um serviço inestimável aos beneficiários, transcendendo o âmbito material, mas se tornam pouco eficazes como canais de desenvolvimento da cidadania. Não podemos nos esquecer que as diferentes filosofias religiosas encaram este problema de formas diferentes. A entidade católica e a entidade espírita estudadas enfatizam bastante a questão dos direitos entre os beneficiários, embora suas práticas sejam permeadas pela lógica da solidariedade. Já as instituições evangélicas estão menos preocupadas com essa problemática e, de fato, em seus discursos a palavra “favor” aparece inúmeras vezes, auxiliando em maior grau, na perpetuação da cultura assistencialista existente no campo das Políticas Sociais.

Assim, a dificuldade para entender o sentido do Programa Cheque Cidadão apresentada pelo beneficiários, na verdade, é um reflexo implícito de sua própria formulação, em virtude da escolha dos agentes fundamentais para sua operacionalização – as igrejas. A mistura entre público e privado – a *rua* e a *casa*, respectivamente – é acrescida pela esfera do *outro mundo* de DaMatta (1991). Esse amálgama acaba relacionado à existência de um plano de carências a partir do qual o Cheque Cidadão não é visto como uma política pública, porém como um ato pessoal do Governador. Assim, o benefício é traduzido em favor, referido a uma visão paternalista do poder público como aquele que remedia os males da pobreza, principalmente quando o principal agente mediador entre Estado e cidadão é constituído pela esfera religiosa.

É nesse sentido que Demo (1988) registra a presença de uma situação de pobreza política junto às classes populares no Brasil. Isto é, a ausência de organização coletiva e luta por direitos, que se apresenta como contraparte da pobreza sócio-

econômica, caracterizada pela destituição material, segregação social, subserviência, humilhação e fome vivenciadas por milhões de pessoas no país. A ausência da cidadania organizada abre espaço para os abusos do poder econômico e do poder político que impedem a construção de sujeitos sociais autodeterminados na sua participação no processo histórico.

4.1. Cheque Cidadão: favor ou direito?

A tradição oligárquica e patrimonialista da sociedade brasileira configurou posturas pautadas no autoritarismo social e nas desigualdades econômicas, demarcando uma polarização entre os interesses das classes dominantes e as carências das classes populares. Isso se deve ao fato dos direitos estarem referidos ao universal, ao universo da *rua*, enquanto interesses e carências estão vinculados a situações particulares e específicas que fogem à alçada de uma regra geral - o espaço da *casa*.

Sendo a sociedade brasileira autoritária e hierárquica, ela consolidou uma postura diante dos “necessitados” forjada na proposta de ajuda, caridade e tutela, tanto por parte do Estado como das elites, favorecendo a constituição da relação de favor como um elemento da vida social. É dentro desta trajetória que as classes populares experimentaram no período populista a barganha do voto nas eleições como uma forma de pacto selado entre o dirigente político e a massa, constituindo uma experiência sem a mediação dos partidos políticos.

Esta tradição social e política esclarece – em conjunto com os argumentos de DaMatta (1979, 1991) – a presença da prática do favor ainda hoje junto às classes populares, como algo que permeia suas relações com o poder público. Alimentada pelas lideranças populistas, ela cria uma dependência entre governantes e governados, que impede o amadurecimento político necessário para o exercício da cidadania. Para que enfrentarmos o universo da *rua* se o da *casa* é muito mais ameno e aprazível?

Pudemos notar nas seções anteriores que as beneficiárias não relacionam o benefício a um direito legítimo, mas sim, a um favor explícito ao associarem a criação do programa à figura do governador do estado do Rio de Janeiro. Os discursos de cada uma das beneficiárias entrevistadas demonstram que a idéia de ajuda aos necessitados está viva e sustenta uma lógica onde a obrigação de ajuda não é impositiva e depende da boa vontade do governante que decide sobre fazer ou não o favor esperado, mas não devido. Expressam um campo de convivência onde não há regras definidas a partir das quais algo possa ser exigido, e as relações de reciprocidade entre os atores está mediada por uma expectativa de justiça que pode ser alcançada no ato do favor.

Pudemos observar nos discursos das beneficiárias a indissociação entre público e privado. Portanto, não foi à toa que não tenha sido cogitado, por qualquer uma delas, o artifício da pressão e reclamação frente à ameaça de extinção repentina ao benefício. Ao se referirem ao programa, não o traduzem como uma política do governo, porém como ato pessoal do governante movido pela sua vontade.

Favor, caridade e ajuda são vocábulos que refletem a prática clientelista embutida na experiência social e política de vínculo com o poder público. Nos discursos estão presentes, de um lado, uma visão da vida privada na qual as carências ficam amarradas ao campo familiar, privado, desobrigando o Estado de qualquer medida que tenha como referência um respaldo às escolhas individuais, que somadas configuram uma situação social determinada, capaz de se tornar objeto de uma política governamental.

De outro, expressam uma visão paternalista do “bom governante”, capaz de remediar os males da pobreza e da miséria por meio da ajuda, partindo de uma boa intenção (combater a pobreza extrema e a fome) e criando mecanismos de auxílio individual. Nestes dois prismas é a *pessoa* do governante que merece gratidão por parte das beneficiadas, uma vez que por intermédio dele a relação público/privado - *rua/casa* - encontra sua síntese.

Em oposição a essa visão, os discursos dos representantes das entidades voluntárias não evangélicas apresentavam referências explícitas à necessidade de

promoção da cidadania entre os beneficiários como um meio de fomento da esfera dos direitos. Já nas entidades evangélicas o discurso filantrópico foi marca registrada e, justiça seja feita, um discurso híbrido, que oscilava entre ajuda e direito, foi observado em São Gonçalo.

Não podemos menosprezar estes dados uma vez que é nas instituições religiosas que se encontra a ponta da ação governamental desse programa. Conseqüentemente, a acepção de cidadania relacionada às práticas de cada uma delas pode reforçar ou arrefecer a indissociação entre público e privado presente nas falas dos beneficiados. Por outro lado, ao serem eleitas as igrejas como agentes fundamentais na efetivação dos objetivos deste programa governamental, reforçou-se essa indissociação entre público e privado, uma vez que cabe às religiões efetuarem a mediação entre os espaços da *casa* e do *outro mundo* de DaMatta.

Complementando a situação, o universo da *rua*, em última instância, é percebido como fonte de todas as tentações e males que levam o indivíduo ao erro e ao pecado. A esfera do *outro_mundo*, por intermédio da igreja, atua de forma a que o pecador seja conduzido para longe dos perigos da *rua*, retornando salvo para o porto seguro da *casa*.

Como vimos no início do capítulo 2, a noção de cidadão é derivada da de indivíduo. É o indivíduo-cidadão o habitante do espaço da *rua* – que precisa ser evitado por ser fonte de pecado –, enquanto a *pessoa* singular, portadora de qualidades e defeitos, habita o espaço da *casa*. Portanto, as igrejas só podem mesmo atuar em seus espaços de competência, ou seja, no âmbito da caridade, benemerência, filantropia; não lhes cabe outro papel.

Assim, a lógica da ajuda se sobrepõe à percepção dos direitos e os cidadãos se vêem cada vez mais como “necessitados”. Se o Programa Cheque Cidadão apresenta algum sucesso ao diminuir a precariedade das condições de vida de 45.000 famílias, é um grande fracasso ao não conseguir desenvolver uma concepção de cidadania pautada na noção dos direitos entre seus beneficiários.

5 – BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BARROS, R.P.; HENRIQUES, R. e MENDONÇA, R. *Desigualdade e pobreza no Brasil: relato de uma estabilidade inaceitável*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, v.15, n.42, fev. de 2000, p.123-142.

BAVA, S. C. *Alcances e limites de programas municipais de renda mínima*. In: BAVA, S.C. (org.). **Programas de renda mínima no Brasil**. São Paulo: Instituto Polis/UNICEF, n.30, 1998, p.109-124.

BENEVIDES, M^a Victoria. *Democracia e cidadania*. In: VILLAS-BÔAS, Renata (org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Polis, 1994a, p.11-19.

BENEVIDES, M^a Victoria. *Cidadania e democracia*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, n.33, 1994b, p.5-16.

BIRD. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1995: o trabalho e o processo de integração mundial**. Washington DC: BIRD, 1995.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 2^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CONGRESSO NACIONAL. **Relatório final da Comissão Mista Especial sobre as causas da desigualdade, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais**. Brasília: 1999.

COUTINHO, L. *A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança*. **Economia e Sociedade**. Campinas: agosto/ 1992, p.69-86.

- DaMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- DaMATTA, Roberto. **A casa e a rua**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1991.
- DEJOURS, C. **A banalização da injustiça social**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- DEMO, Pedro. **Pobreza política**. São Paulo: Cortez, 1988.
- DEMO, Pedro. *Menoridade dos mínimos sociais: encruzilhada da assistência social no mundo de hoje*. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.55, ano XVIII, nov. de 1997, p.39-73.
- DEMO, Pedro. *Exclusão social – categorias novas para realidades velhas*. **Ser Social**. Brasília: UnB, n.3, jul./dez., 1998, p.9-54.
- DONZELOT, Jacques. *As transformações da intervenção social face à exclusão*. **Ser Social**. Brasília: UnB, n.3, jul./dez., 1998, p.177-192.
- DRAIBE, S. e HENRIQUE, W. *“Welfare State”, crise e gestão da crise: uma balanço da literatura internacional*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, v.3, n.6, março, 1988.
- DRAIBE, S. e AURELIANO, A. *A especificidade do Welfare State brasileiro*. **Economia e Desenvolvimento**. Brasília: Cepal, n.3, 1989.
- DRAIBE, S. *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. In: IPEA/IPLAN. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: n.4, 1990.
- DRAIBE, S. *Da assistência social aos programas de renda mínima garantida*. In: SUPLICY, E. (org.). **Programa da garantia de renda mínima**. Brasília: Senado Federal, 1992, p.261-268.

DRAIBE, S. *As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas.* **Revista da USP: Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo.** São Paulo: USP, n. 17, ago. de 1993.

DRAIBE, S. *A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda.* **Caderno de Pesquisa nº 34.** Campinas: NEPP/UNICAMP, 1998.

DRAIBE, S.; FONSECA, A.M. e MONTALI, L. *Programas de renda mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação.* In: LOBATO, Ana Lúcia (org.). **Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas.** Brasília: IPEA, 1998. p.203-250.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social: desemprego, emprego, Estado e futuro da capitalismo.** 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

SCOREL, Sarah. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *O futuro do Welfare State na nova ordem mundial.* **Lua Nova: Revista de Cultura e Política.** São Paulo: CEDEC, nº 35, 1995, p.73-111.

FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FLEURY, Sonia. *Política social, exclusión y equidad em América Latina em los 90.* **Revista Nueva Sociedad.** Caracas: n.156, jul./ago. de 1998, p. 72-94.

FLEURY, Sonia. *Políticas e sistemas sociais em transformação na América Latina.* **Socialis: Revista Latinoamericana de Política Social.** n.1, outubro de 1999, p.93-115.

- FRIEDMAN, M. & FRIEDMAN, R. **Liberdade de escolher**. Rio de Janeiro: Record, 1980.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. In: **Os Economistas**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- GONÇALVES, Reinaldo. *Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira*. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação: balanço do Governo FHC**. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p.45-74.
- GORZ, A. *A sociedade do trabalho assalariado*. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: SEADE, 9(3), 1995.
- JELIN, Elizabeth. *Construir a cidadania: uma visão desde baixo*. **Lua Nova: revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, n.33, 1994, p.39-57.
- KERSTENETZKY, C. L. e CARDIM, F.J. *Até que ponto o Brasil honrou os compromissos assumidos em Copenhague?* **Observatório da Cidadania**. Rio de Janeiro: IBASE, 2000. In: [<http://www.ibase.org.br/observatoriodacidadania>]
- KEYNES, John M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- KOWARICK, Lúcio. **Escravos, párias e proletários: uma contribuição para o estudo da formação do capitalismo no Brasil**. São Paulo: FFLCH/USP, 1981.
- LAURELL, A. C. *A nova face da política social mexicana*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, n.32, 1994, p.17-36.
- LAVINAS, Lena; BARBOSA, Mª L.O. *Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola de Recife*. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: vol. 43, n.3, 2000, p.447-477.

LOBATO, Ana Lúcia (org.). **Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas**. Brasília: IPEA, 1998.

LOBATO, Ana Lúcia e CARDOSO Jr., J. C. *Mapeamento dos Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil*. In: LOBATO, Ana Lúcia (org.). **Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas**. Brasília: IPEA, 1998, p.285-313.

MACEDO, Marcelo E. **Cidadanias – relações de atendimento no serviço público do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: TCE/Instituto Serzedello Corrêa, 1996.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NETTO, J.P. *FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras*. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação: balanço do Governo FHC**. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p.75-89.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 1999**. Lisboa: Tricontinental Editora, 1999.

PNUD/IPEA. **Relatório sobre Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília, DF: PNUD, 1996.

RAMOS, C. A. *O programa de renda mínima*. **Texto para Discussão nº 367**. Brasília: IPEA, nov. de 1994.

RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos**. São Paulo: Makron Books, 1995.

ROSA, Cleisa M. M. (org.). **População de rua: Brasil e Canadá**. São Paulo: Hucitec, 1995.

SANTOS, Boaventura. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 4ª ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SASC. *Projeto Compartilhar/ Cesta do Cidadão. Relatório Anual 2000/2001.*

SASC. *Projeto Compartilhar/Cheque Cidadão. Atualização do Plano Plurianual de Assistência Social / 2001.*

SEGAB. **Programa Compartilhar/Cheque Cidadão.** Coordenadoria de Desenvolvimento Humano, julho de 2001.

SILVA e SILVA, M^a Ozanira. *Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social?* **Caderno NEPP de pesquisa nº 29.** Campinas: NEPP/UNICAMP, 1996.

SOUZA, Nair H. B. *Avaliação do impacto sobre as famílias beneficiárias: Programa Bolsa-Escola do Distrito Federal.* In: BAVA, S.C. (org.). **Programas de renda mínima no Brasil.** São Paulo: Instituto Polis/UNICEF, n.30, 1998, p.59-107.

SPOSATI, Aldaíza. *Assistência social: desafios para uma política pública de seguridade social.* **Cadernos Abong.** São Paulo: ABONG, n.11, out. de 1995, p.19-35.

SPOSATI, Aldaíza. **Mapa da exclusão/inclusão na cidade de São Paulo.** São Paulo: EDUC, 1996.

SPOSATI, Aldaíza. *Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência de cidadania.* **Serviço Social & Sociedade.** São Paulo: Cortez, n.55, ano XVIII, nov. de 1997a, p.9-38.

SPOSATI, Aldaíza (org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997b.

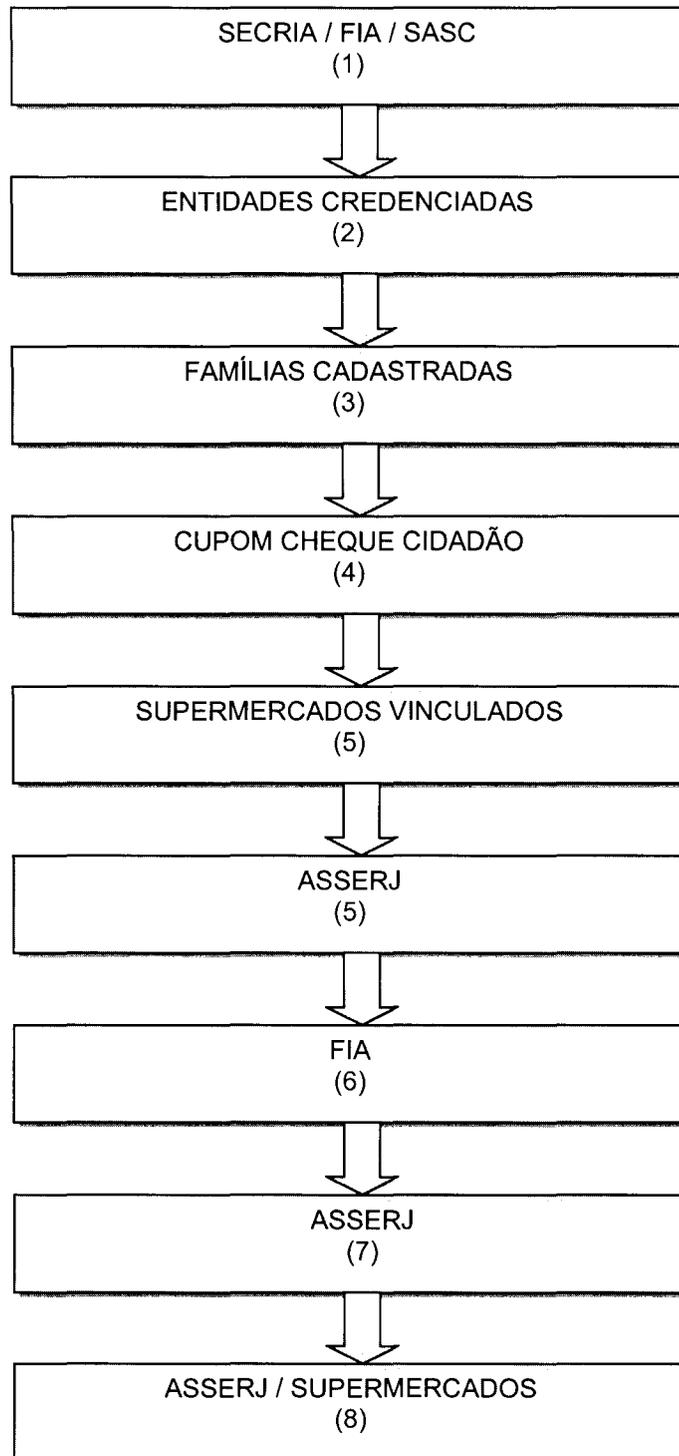
SUPLICY, E. M. e BUARQUE, C. **Renda mínima: experiências e o debate no Brasil.** In: 6º Congresso Internacional da Rede Européia de Renda Básica (BIEN). Viena: 12-14 setembro de 1996.

- TELLES, Vera. *A pobreza como condição de vida: família, trabalho e direitos entre as classes trabalhadoras urbanas*. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: SEADE, 4(2), 1990, p.37-45.
- TELLES, Vera. *No fio da navalha: entre carências e direitos – notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil*. In: BAVA, S.C. (org.). **Programas de renda mínima no Brasil**. São Paulo: Instituto Polis/UNICEF, n.30, 1998, p.1-23.
- VIANNA, M.L. T. W. *Notas sobre política social*. **Physis: revista de saúde coletiva**. Rio de Janeiro: IMS/UERJ, v.1, n.1, 1991, p.133-159.
- VITA, Álvaro. *O lugar dos direitos na moralidade política*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, n.30, 1993, p.5-34.
- WANDERLEY, M. B. *Refletindo sobre a noção de exclusão*. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.55, ano XVIII, novembro de 1997, p.74-83.
- YAZBECK, M^a Carmelita. *A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social*. **Cadernos Abong**. São Paulo: ABONG, n.11, out. de 1995, p.5-18.

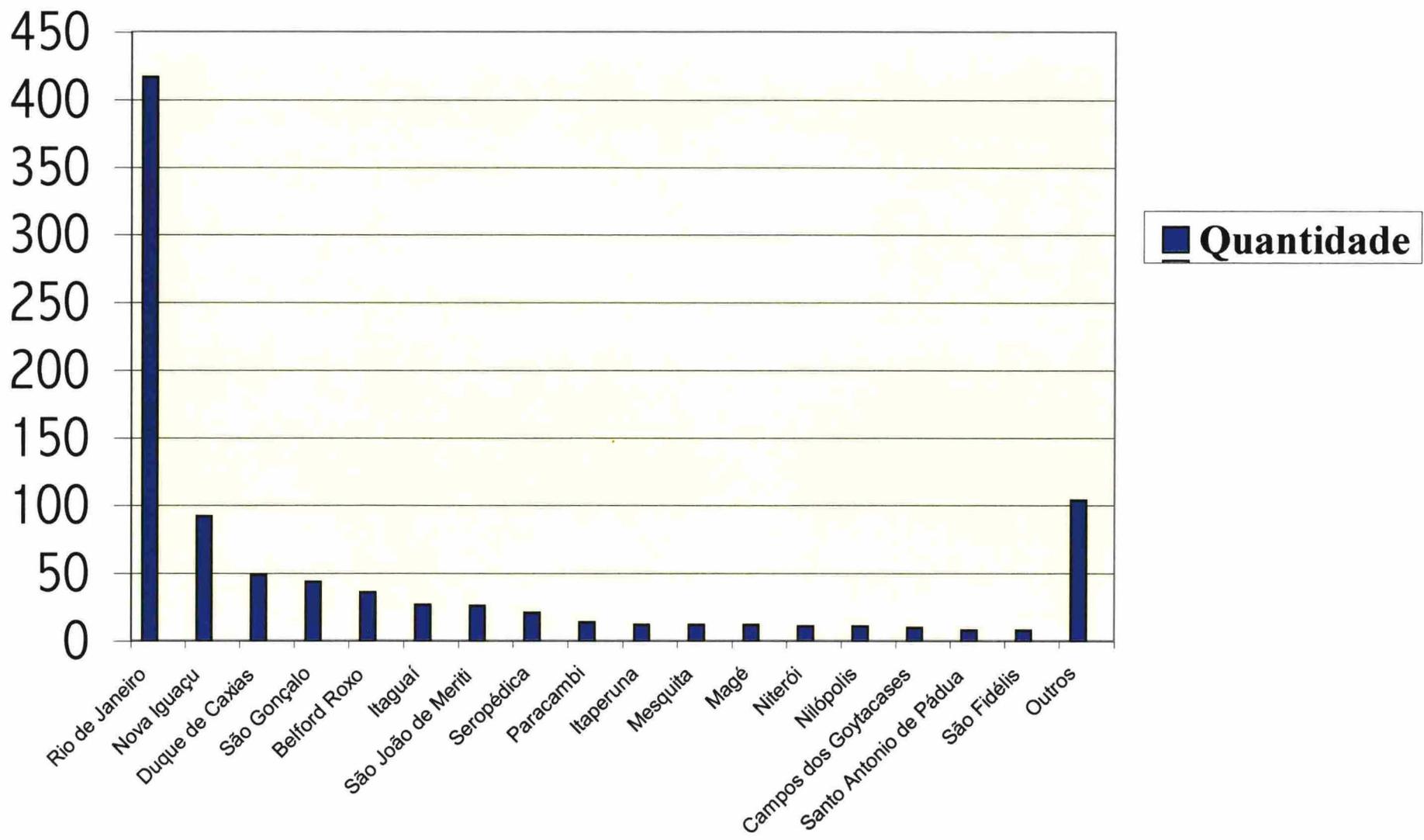
ANEXOS

ANEXO 1

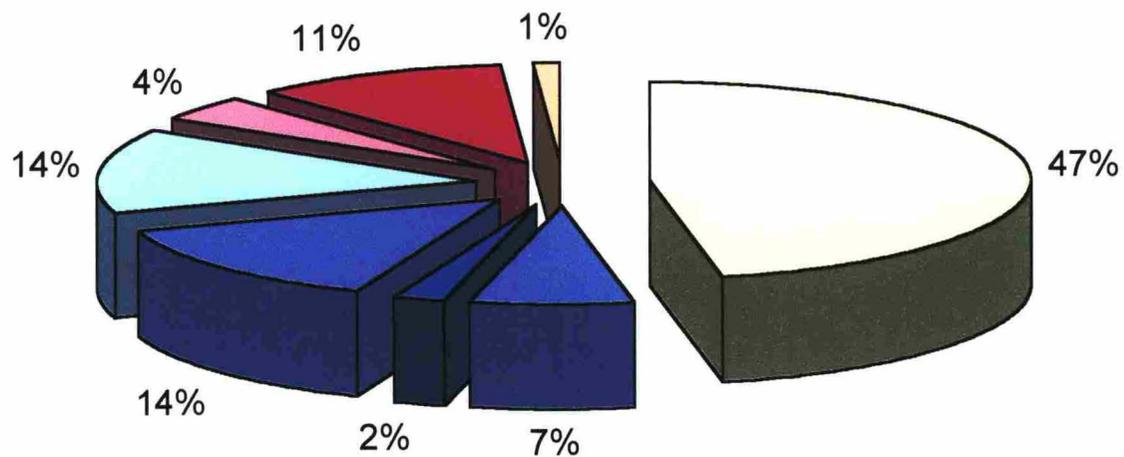
FLUXOGRAMA



Concentração de Entidades Voluntárias por Município - 2002



Concentração das Entidades Voluntárias por Religião - 2000



□ AD

■ IURD

■ Metodista

■ Católicas

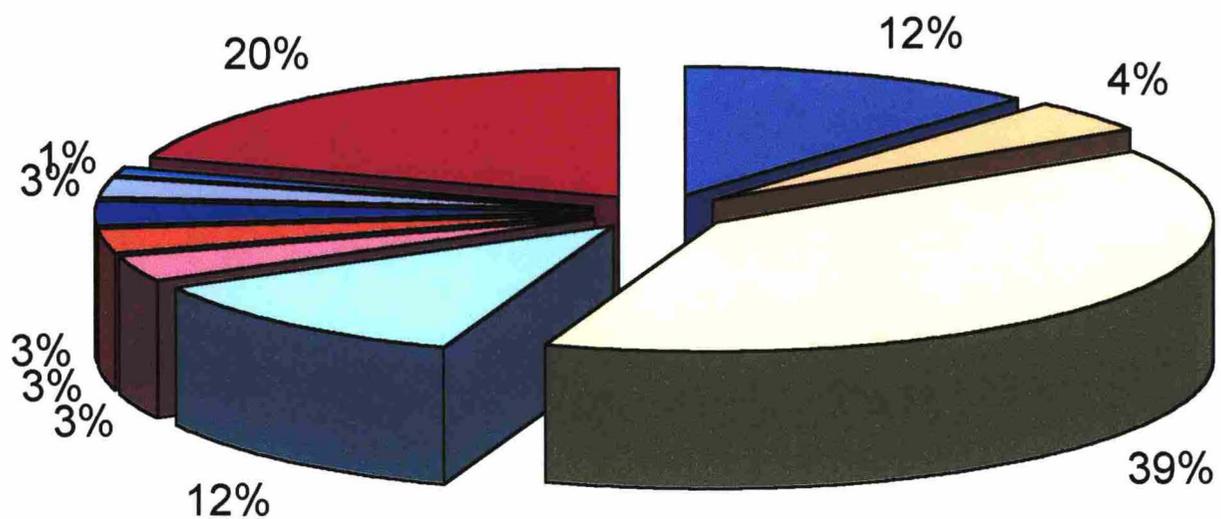
■ PIB e IB

■ Presbiteriana

■ Outras Evangélicas

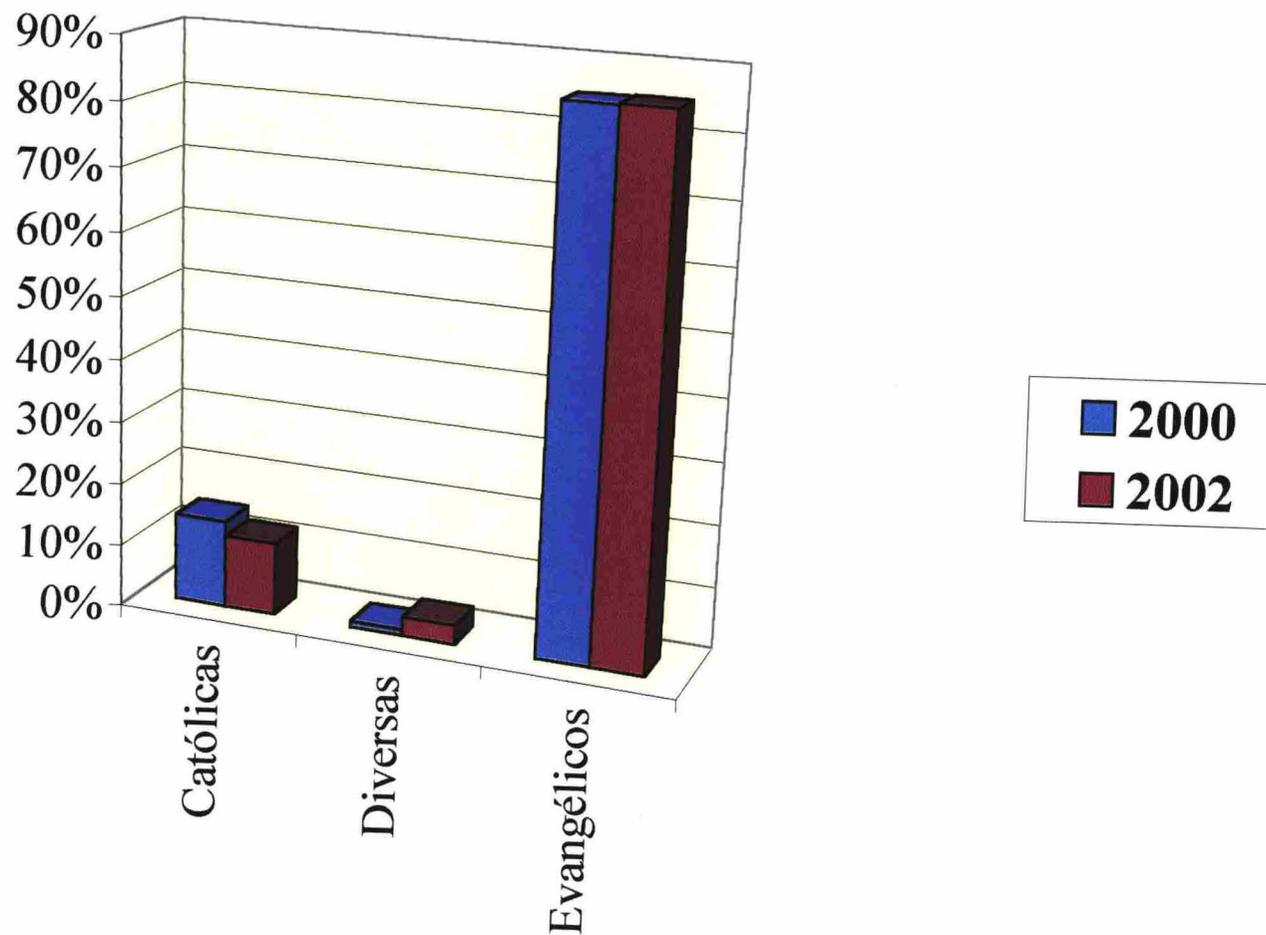
■ Diversas

Concentração das Entidades Voluntárias por Religião - 2002



- **Católicas**
- **Diversas**
- **AD**
- **IB e PIB**
- **Presbiteriana**
- **Pentecostal**
- **Metodista**
- **IURD**
- **Congregacional**
- **Outras evangélicas**

Comparativo da Concentração de Entidades Voluntárias por Religião



ANEXO 2

ANEXO 3

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Beneficiários

1) Perfil

Sexo: _____ Idade: _____ Estado Civil: _____

Grau de escolaridade: _____

Religião: _____

Instituição através da qual recebe o benefício: _____

Estrutura familiar do grupo:

Quem vive em sua casa? _____

Nº de filhos: _____ Idade dos filhos: _____

Quem sustenta a casa? _____

Situação empregatícia:

Está empregado? () Sim Ocupação: _____ Salário: _____

() Não O Cheque Cidadão é a única fonte de renda? _____

Existem outras pessoas que ajudam no sustento da casa? _____ Quem? _____

Renda familiar total: _____

Com relação à habitação:

Tipo

() Casa () Apartamento () outra Qual? _____

() Alvenaria () Madeira () Outra Qual? _____

Condição Habitacional

() Própria

() Alugada Quanto paga de aluguel? _____

() Cedida Por quem? _____

() Outros Qual? _____

Quantas pessoas dormem em cada cômodo da casa? _____

Água encanada? () Sim () Não

Rede de esgoto? () Sim () Não

Observações pertinentes: _____

2) Relação Institucional

2.1) Como o beneficiário ficou sabendo do programa?

2.2) Como foi se cadastrar? Por que?

2.3) O beneficiário possuía toda a documentação exigida? Em caso negativo, foi fácil ou difícil a obtenção dos documentos? O beneficiário foi bem orientado pela instituição voluntária?

2.4) O beneficiário foi orientado quanto ao período de duração do benefício? E quanto aos critérios de desligamento? Houve algum esclarecimento com relação a algum outro critério importante?

2.5) Por que você acha que foi escolhido? A religião foi determinante? Houve a necessidade de conversão?

2.6) Qual o tempo de espera entre o cadastramento e o recebimento do benefício?

2.7) Além das exigências burocráticas do Programa, o que mais o beneficiário precisa fazer para receber mensalmente o benefício? Precisa assistir a alguma palestra? Se vincular a algum balcão de emprego ou curso de capacitação? Precisa freqüentar a Igreja? Com que freqüência?

2.8) Como você é tratado na Instituição Voluntária? O que poderia melhorar na Instituição que distribui o benefício?

3) Percepção do impacto do Programa na vida ocupacional e sociofamiliar do beneficiário

3.1) Alguma coisa mudou na sua vida depois do ingresso no Programa? O que mudou?

3.2) Antes do programa, os filhos menores de seis anos estavam com a vacinação em dia? Em caso negativo, por que?

3.3) Antes do programa, os filhos em idade escolar freqüentavam a escola? Em caso negativo, por que?

- 3.4) Qual era a principal fonte de renda antes da concessão do benefício?
- 3.5) Como eram as relações familiares (convivência, relacionamento, afeto,.....)?
- 3.6) Como eram as relações sociais antes do benefício (relação com o comércio local, lazer, convívio social)?
- 3.7) O que mudou na vida ocupacional e sociofamiliar da família beneficiária depois do ingresso no Programa?
- 3.8) Como está o desempenho escolar dos filhos?
- 3.9) Suas condições habitacionais melhoraram?
- 3.10) Foi notada alguma melhora com relação à saúde dos membros da família?

4) Satisfação

4.1) Está satisfeito com o programa? () Sim () Não Por quê? _____

4.2) O que você mudaria no Programa se pudesse?

4.3) O que você não mudaria?

4.4) Como você é tratado no supermercado onde faz as compras?

4.5) Indicou alguém para ingressar no Programa? () Sim () Não

4.6) Essas pessoas estão também recebendo o benefício?

() Sim () Não () Não sabe

Estão satisfeitas? () Sim () Não () Não sabe

Por quê? _____

5) Representação

5.1) Quem criou esse Programa?

5.2) Por que você acha que ele foi criado?

5.3) Para quem você acha que foi criado?

5.4) Acha que resolve o problema da pobreza? Por que?

- 5.5) O que mais seria necessário para resolver o problema da pobreza?
- 5.6) O que você acha da instituição que distribui o benefício?
- 5.7) Você sabe de alguém que tenha se cadastrado e não tenha conseguido o benefício?
- 5.8) Por que você acha que isso aconteceu?
- 5.9) Você sabe de alguém que não precisaria receber o benefício e o recebe?
- 5.10) Por que você acha que isso acontece?

6) Expectativas de continuidade

- 6.1) Quanto tempo você acha que esse Programa vai durar?
- 6.2) Se o Programa acabasse o que você faria? O que você acha que os outros beneficiários fariam?
- 6.3) O que você acha que vai acontecer com o Programa depois das eleições? (caso o beneficiário entrevistado tenha associado o benefício com o Governo)
- 6.4) No seu entender que medidas garantiriam a continuidade do Programa?

Instituições Voluntárias

1) Perfil

Instituição Religiosa? () Sim () Não () Outra Qual? _____

Denominação: _____

Responsável pelo Programa: _____

Nível de escolaridade do responsável: _____

Nº de cheques distribuídos: _____

Há quanto tempo distribui? _____

A quantas comunidades atende? _____

Quais? _____

2) Relação Institucional

- 2.1) Como a Instituição ingressou no Programa? A convite ou decisão voluntária?
- 2.2) Que documentação foi preciso ser entregue?

- 2.3) Qual o tempo de duração entre o cadastramento da Instituição e o ingresso no Programa?
- 2.4) Além do termo de responsabilidade assinado pelo responsável pelo Programa na Instituição, foi firmado algum convênio com a Gerência do Programa Compartilhar/ Cheque Cidadão?
- 2.5) Que exigências feitas pela SASC precisam ser satisfeitas?
- 2.6) A Instituição foi informada com relação aos objetivos do Programa? Houve algum tipo de treinamento ou capacitação? Você acha que isso teria ajudado a implementação do programa?
- 2.7) Além dos critérios de elegibilidade descritos no Decreto nº 25.681 de 05/11/1999, em que se baseou a Instituição para a escolha das famílias beneficiárias?

3) Percepção do impacto do programa na vida ocupacional e sociofamiliar das famílias beneficiárias

- 3.1) Qual era a situação das famílias ao virem se cadastrar ao recebimento do benefício (com relação à documentação exigida, situação escolar dos filhos, vacinação, situação empregatícia etc.)?
- 3.2) A Instituição tem notado mudanças significativas na vida das famílias beneficiárias após o ingresso no Programa? Quais?
- 3.3) O fato de distribuir o benefício mudou alguma coisa na Instituição? O quê?
- 3.4) Mudou alguma coisa na relação da Instituição com o governo? O quê?

4) Satisfação

- 4.1) A Instituição está satisfeita com o Programa? () Sim () Não Por quê? _____
-
- 4.2) Quais são os pontos fortes do Programa?
- 4.3) E os pontos fracos?
- 4.4) O que precisaria ser mudado?
- 4.5) No seu entender, que falhas na operacionalização que a Instituição tem conseguido suprir?

4.6) Como é o atendimento oferecido pela gerência do programa? (mensalmente os responsáveis precisam comparecer ao Palácio para entregarem alguns documentos exigidos)

5) Representação

5.1) Como a Instituição vê o Programa?

5.2) Você acha que altera o quadro da pobreza? Como? Por que?

5.3) No seu entender que ações seriam necessárias para o tratamento do problema? Por que?

5.4) Com que finalidade você acha que esse programa foi criado (fins eleitorais)? Por que?

5.5) Como você descreveria a clientela?

5.6) Você acha que o programa permite sua promoção como cidadãos?

5.7) Você se percebe como cidadão? Por que?

5.8) O que você entende por cidadania?

6) Expectativas de continuidade

6.1) Quais são as expectativas da Instituição com relação à continuidade do Programa?

Que acontecimentos recentes balizam sua resposta?

6.2) Como a Instituição percebe as expectativas das famílias beneficiárias?

6.3) Como você acha que os beneficiários reagiriam se o Programa acabasse de repente?

6.4) No entender da Instituição que medidas garantiriam sua continuidade?