

39º Encontro Anual da Anpocs;

- **SPG15 Políticas públicas, desenvolvimento e meio ambiente**

- **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: Uma Política Pública meramente aquecedora da economia ou também construtora de cidadania?**

-

CORBO, Claudio¹; ROJAS, Ricardo²; MACHADO, Maicon³.

¹ Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas.

² Doutorando em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

³ Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: Uma Política Pública meramente aquecedora da economia ou também construtora de cidadania?

I. Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Buscando enfrentar a situação de miserabilidade que uma parte significativa da população brasileira enfrenta, no ano de 2003 foi criado o PBF inspirado no Programa Bolsa Escola (PBE), uma ideia pioneira proposta por Cristovam Buarque enquanto reitor e professor da UnB no ano de 1986. O fundamental da ideia de Buarque era que as mulheres eram muito pobres e não podiam trabalhar por ter que cuidar de seus filhos. A partir dessa situação que Cristovam Buarque, pensou que uma solução poderia ser uma bolsa que permitisse a manutenção das crianças na escola, assim as mães poderiam trabalhar (BRANDÃO, 2010).

O PBF possui como focos principais: 1) desenvolver a redução imediata da pobreza por meio da transferência direta de renda; 2) incentivar o acesso de direitos sociais básicos através das condicionalidades nos campos da educação, saúde e assistência social, e, 3) a integração com programas complementares, que objetivam suplementar e qualificar as famílias de modo que os beneficiários possam ultrapassar a situação de insegurança e pobreza (MDS, 2015).

A presente pesquisa possui a preocupação de examinar qual a percepção que os indivíduos têm acerca do benefício e se estes entendem esse benefício como uma dádiva governamental ou como um direito a partir da discussão do conceito central de cidadania.

Percebe-se a importância de tais programas quando se observa que são uma ferramenta para as pessoas deixarem a condição de pobreza e passarem a adquirir bens primários ligados à alimentação e a higiene, por exemplo.

Mesmo havendo uma considerável bibliografia sobre o PBF, procura-se aqui incorporar elementos novos, pois relaciona a cidadania em construção no Brasil e a percepção de grupos plurais sobre o programa, como o grupo de pessoas com direito, que cumprem critérios, mas não tem acesso ao PBF.

E conforme será visto na bibliografia utilizada o PBF incorpora as pessoas ao mercado de consumo.

Depois de mais de 10 anos da criação do PBF, nos moldes atuais este estudo pretende identificar e analisar a relação com a construção da cidadania no Brasil. Para Marshall (1967) a cidadania seria um 'status' conferido àqueles que são elementos que integram uma comunidade. "Aos que dispõem do status seriam considerados de forma igualitária, respeitando os direitos e obrigações pertinentes ao 'status'" (p. 76).

Dessa forma, no intento de compreender, através da Ciência Política, como diferentes grupos sociais percebem a relação do PBF com suas vidas torna-se tema proeminente e atual de pesquisa. Sendo assim, a pesquisa possui a preocupação de examinar qual a compreensão que os indivíduos têm acerca do benefício, e se eles percebem esse benefício como uma dádiva governamental ou como um direito.

O problema em que se fundamenta esta pesquisa é analisar a ação de políticas redistributivas do Estado brasileiro e a sua capacidade de contribuir com a construção da cidadania. Neste sentido, pergunta-se se tal ação de diminuição das desigualdades sociais é capaz de interromper situações de miserabilidade e pobreza inserindo os beneficiários no mercado de consumo e/ou melhorando sua condição cidadã?

As hipóteses do trabalho se fundamentam da seguinte forma: O PBF tem a característica de incorporar uma parcela significativa da população ao mercado consumidor possibilitando o acesso a bens não duráveis que melhoram a qualidade de vida, considerando que a qualidade de vida está ligada a emancipação e participação, sobretudo do acesso a direitos que sobreponham o da alimentação básica; o histórico de miséria e exclusão aliado à cultura política brasileira limita a potencialidade de incorporação cidadã do Programa.

Além da revisão bibliográfica acerca do tema enquanto política pública redistributiva, foi executada a pesquisa participante, procurando perceber quais os resultados objetivos na vida dos beneficiados e se o PBF produz efeitos emancipatórios. O roteiro da pesquisa está fundamentado na metodologia da entrevista semi-estruturada.

A opção metodológica pela pesquisa participante se deu por ser a mais apropriada para o presente trabalho acerca do Programa Bolsa Família devido ao pesquisador ter participação direta com o grupo a ser estudado considerando-os sujeitos da pesquisa.

Essa análise foi feita através de comparações entre similaridades e diferenças do PBF no Brasil, no Rio Grande do Sul e no município de Pelotas.

A pesquisa empírica do presente trabalho será desenvolvida através de entrevistas com beneficiários e não beneficiários do P.B.F. divididos em dois tipos:

1) beneficiários atuais do Programa Bolsa Família, 2) Os excluídos do PBF, ou seja, pessoas que cumprem critérios, mas não tem acesso ao programa.

O objetivo geral deste estudo é analisar o PBF como política pública de transferência de renda e seus impactos sociais, econômicos e políticos na sociedade, considerando beneficiários e não beneficiários do programa. Para que esse objetivo seja contemplado em sua totalidade é necessária à atenção dos seguintes objetivos específicos: conhecer o CadÚnico e como se dá o processo de acesso e a saída das pessoas do PBF; identificar o percentual ou número de beneficiários que solicitaram o desligamento do PBF e entender se estes se consideram emancipados; conhecer as razões desse desligamento; averiguar as percepções dos beneficiários sobre a melhora de sua qualidade de vida; entender as razões pelas quais nem todos os inscritos no CadÚnico recebem o benefício; compreender como diferentes grupos sociais percebem a relação do PBF com suas vidas; examinar qual a compreensão que os indivíduos têm acerca do benefício, e se eles percebem esse benefício como uma dívida governamental, um presente ou um direito.

II Metodologia

Conforme será visto na bibliografia utilizada o PBF incorpora as pessoas ao mercado de consumo.

Essa análise será feita através de comparações entre similaridades e diferenças do PBF no Brasil, no Rio Grande do Sul e no município de Pelotas. A tabela 1 abaixo evidencia a importância da análise comparativa nessas três esferas.

	População Total	Nº de Famílias Beneficiárias	Valor Médio PBF (R\$)	PIB Absoluto (R\$)	%PIB Investido no PBF	Valor Total Repassado às famílias ao ano (R\$)	Famílias Inscritas no CadÚnico	Cobertura do B.F. da estimativa de famílias Pobres
Brasil	202 milhões	14.014.252 milhões	167,62	5 tri	0,47	18 bi	29.164.446 milhões	48,3%
RS	11.208 milhões	433.895 mil	154,33	310,5 bi	0,21	669,3 milhões	1.249.578 milhão	94,1 %
Pelotas	328.275 mil	9.927 mil	137,84	5,6 bi	0,29	16,4 milhões	34.567 mil	56,1%

Fontes: MDS, IBGE e SAGI

Além da revisão bibliográfica acerca do tema enquanto política pública redistributiva, será executada a pesquisa qualitativa utilizando o método hipotético

exploratório, procurando perceber quais os resultados objetivos na vida dos beneficiados e se o programa Bolsa Família produz efeitos emancipatórios.

Para Minayo (1994) nas pesquisas em Ciências Sociais o indivíduo é histórico e é preciso ressaltar a identidade entre sujeito e objeto. A autora reforça a importância do caráter qualitativo das ciências sociais e da metodologia que se deve aplicar para reconstruir, de forma teórica, o seu significado.

A obtenção de dados secundários ocorre através da análise em pesquisas já concretizadas e, de uma maneira geral, essas informações se encontram em banco de dados, relatórios técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), assim como diagnósticos políticos dos movimentos e organizações sociais que, serão fundamentalmente identificados, catalogados e analisados. É importante a análise de outros programas que se incorporam ao Programa Bolsa Família.

No entanto Baquero (2009) coloca que existe uma necessidade de dar um enfoque quali-quantitativo nas pesquisas, objetivando um equilíbrio entre as diferentes perspectivas. Não ficar apenas no campo das pesquisas qualitativas fariam os cientistas sociais produzirem conhecimentos mais palpáveis para a sociedade, e conseqüentemente aumentaria a possibilidade de que as Ciências Sociais alcancem um nível maior de legitimidade e amadurecimento (p.94).

A escolha pela metodologia utilizada neste estudo será hipotética exploratória, ou seja, explorar as hipóteses da pesquisa, sob a forma de pesquisa qualitativa nos grupos sociais entrevistados. Esta metodologia é baseada na diferenciação que Baquero (2009) faz entre a realização de pesquisas de enquetes acadêmicas, de enquetes comerciais e enquetes de opinião pública.

De acordo com Gil (1987) “o que torna o conhecimento científico distinto dos demais é que tem como característica fundamental sua verificabilidade” (p.27).

Enquetes acadêmicas objetivam a coleta de dados das atitudes das pessoas com relação a um ou mais fenômenos sociais, e elas requerem uma estrutura de perguntas diferente de enquetes de opinião pública, o que exige maior tempo de análise (BAQUERO, 2009, p.36-37).

O método dá origem a uma maneira adequada para se abordar o objeto estudado. O método é amparado em uma série de conhecimentos que alicerçam o rigor científico de um trabalho acadêmico, garantindo assim uma maior consistência ou confiabilidade aos resultados finais da análise de dados qualitativos (CAMPOS, 2004).

A pesquisa científica ultrapassa o senso comum através do método científico, o qual permite que a realidade social seja reconstruída enquanto um objeto do conhecimento, através de um processo de categorização que une dialeticamente o teórico e o empírico (DESLANDES, 1994, p.35).

É fundamental para uma pesquisa científica que ela parta de hipóteses, e testar essas hipóteses empiricamente é o que garante a diferenciação entre a ciência e o senso comum. Os estudos e pesquisas desenvolvidas na Ciência Política são complexos por lidar com relações entre sociedade, meio, Estado e cultura.

Com relação a isso Baquero (2009) afirma que as “Ciências Sociais envolvem muitas disciplinas (...) desde os estudos macrosociais até a investigação do microcosmo do mundo cotidiano” (p.43).

III Pobreza

Este estudo considera o Programa Bolsa Família (PBF) como uma política pública redistributiva, que geralmente ocorre quando existe conflito entre grupos sociais que reivindicam seus direitos e o poder público, apesar de o PBF ter sido criado por um governo através de decreto é importante ressaltar que muito antes do advento do PBF como política pública governamental, diversos grupos de atores sociais já discutiam e se mobilizavam em prol da luta contra a pobreza e a extrema pobreza desde pelo menos o restabelecimento da democracia no Brasil. O PBF se enquadra no conceito de Lowi (1964,1972) como arena redistributiva onde os benefícios são nitidamente específicos para um determinado grupo social, ou seja, governo transfere renda oriunda da contribuição que a maioria da população faz através dos impostos para as pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza.

O Banco Mundial (BM) define que as pessoas que vivem em pobreza extrema são aquelas que possuem menos de 1 dólar por dia e pessoas em situação de pobreza são aquelas que vivem com entre 1 e 2 dólares diários (BANCO MUNDIAL, 2015).

A pobreza é uma inquietação constante na história da humanidade, porque é razão e resultado de mortalidade infantil, subnutrição, desemprego, falta de moradia, guerras civis, violência, doença e cidadania incompleta (MARSHALL, 1967) ou inconclusa (CARVALHO, 2007).

Para Sen (2000), a pobreza pode ser definida como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo e não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido. Esta é uma questão grave no Brasil e, as soluções exigem medidas de implementação de políticas públicas complexas. Apesar disso, tal programa afronta importantes questões ligadas à temática, proporcionando-lhes uma resposta pelo menos parcial; mas o PBF não se restringe exclusivamente a garantir a sobrevivência material dos beneficiários, conquanto essa questão se constitua como um de seus principais méritos.

Para a Organização das Nações Unidas (ONU) pessoas em situação de pobreza extrema são aquelas que apresentam uma renda média de R\$ 2,36 por dia, ou R\$ 71,75 por mês. No ano de 2000 a ONU promoveu a “Assembleia do Milênio”, onde se reuniram chefes de Estado e de Governo de 191 países para traçar metas e objetivos comuns aos países no combate a problemas sociais graves como a fome, a falta de moradia, a falta de acesso à educação, a desigualdade de gênero e a falta de autonomia das mulheres. Esse debate resultou na aprovação da “Declaração do Milênio” e dentre os 8 objetivos estabelecidos, a erradicação da fome e da pobreza no mundo é o principal, daí a importância do PBF para alcançar este objetivo no país.

De acordo com Menezes e Martins (2014) na metade da década de 1980 se inicia o processo de redemocratização do Brasil que deu lugar para a reorganização institucional e construção de direitos básicos para a população, originando a Constituição de 1988, é inegável que ela compõe diretrizes importantes na luta contra a miséria e as brutais desigualdades sociais do país.

Em seu estudo “La pobreza: um estudio filosófico” Dieterlen (2003) aborda a questão da pobreza em duas dimensões a econômica e a ética. Na dimensão econômica analisa que alguns problemas sociais são produzidos exclusivamente pela pobreza, assim como as consequências que sofrem as pessoas que não têm as necessidades básicas atendidas pelo Estado são distanciadas de uma vida humana digna. A primeira definição explícita sobre a temática é que os pobres são aquelas pessoas, grupos ou famílias cujos recursos materiais, sociais e culturais são tão limitados que são jogados a exclusão de uma forma de vida minimamente aceitável perante outras pessoas que vivem em um determinado Estado (p.26-27).

Rawls problematiza a questão da pobreza com o intuito de que os pobres sejam incluídos no processo político e social. Para o autor “a tradição do pensamento

democrático, deve-se considerar como cidadãos as pessoas livres e iguais” (RAWLS, 200, p.216). A partir dos conceitos de liberdade e igualdade em Rawls pode-se verificar um empenho democratizante de uma política pública como o Programa Bolsa Família na redistribuição de renda no Brasil.

Um programa de transferência direta de renda possui como bandeira de combate o problema da pobreza contribuindo com a sobrevivência material dos beneficiários, possibilitando o acesso a bens primários ligados à alimentação e a higiene, por exemplo. A importância do aspecto da sobrevivência básica é destacado por Amartya Sen (2001), para quem os “bens primários são coisas que toda pessoa racional presumivelmente quer e incluem renda e riqueza, portanto meios para qualquer propósito para a busca de diferentes concepções do bem que os indivíduos podem ter” (p.136).

O Banco Mundial define a pobreza extrema como viver com menos de 1 dólar por dia e pobreza moderada como viver com entre 1 e 2 dólares por dia (PNUD, 2013). Para uma análise mais detalhada é importante que se faça essa distinção

Os pobres extremos são as pessoas que não possuem um nível de nutrição suficiente, o qual incide em um desempenho físico e mental deficiente, que não lhes permite participar do mercado de trabalho, nem em atividades intelectuais como a educação. Além do mais, a condição de pobreza extrema praticamente impede qualquer mobilidade social... Por outro lado, os pobres moderados são os que, devido ao grau de desenvolvimento de um país em um momento dado, não satisfazem as que se consideram como necessidades básicas. Diferenciam-se dos pobres extremos por terem a capacidade, porém não as oportunidades, de participar de atividades econômicas e intelectuais. (F. Vélez apud Diertelen, 2003).

Percebe-se que dentro da escala da pobreza, as pessoas extremamente pobres encontram-se em uma situação grave de vulnerabilidade e dificilmente conseguiriam mudar sua condição socioeconômica sem o advento de uma política pública redistributiva voltada exclusivamente para esse grupo.

A redistribuição de renda vista como um direito à existência requer a obrigação social da erradicação da pobreza. É necessário observar que mesmo sem adoção de qualquer premissa altruísta, pode-se defender a redistribuição em termos de externalidades. No caso do PBF as externalidades são as condicionalidades que os beneficiários têm que cumprir para permanecerem recebendo o benefício. A pobreza de alguns causa mal-estar aos demais. Pode-se falar em termos de diminuição do crime, da

ignorância ou da doença. O alívio da pobreza, de forma objetiva e permanente, é muito menos uma medida paliativa e é muito mais uma medida preventiva, combatendo o problema da desigualdade social em sua raiz, ou seja, na extrema pobreza (SILVEIRA, 1975).

A pobreza e a fome são problemas políticos e não produtivos, pelo menos até esse momento, a produção de alimentos e bens não é insuficiente, no entanto são distribuídos de forma desigual (CASTRO, 1961) Invariavelmente onde os maiores índices de pobreza são maiores também encontram-se níveis de concentração de riqueza e renda são altíssimos.

Pode-se verificar a existência da extrema pobreza através de diversos indicadores como composição familiar por sexo e idade, índices de analfabetismo, a atividade econômica e renda famílias, a presença de pessoas com deficiência, o acesso aos serviços básicos, desnutrição (DIETERLEN, 2003, p.28).

A pobreza é um empecilho para a autonomia e a liberdade humana, devido à concentração de riqueza entre poucas pessoas e a pobreza extrema de outras as capacidades de desenvolvimento das últimas são comprometidas. Pois é impossível falar em cidadania completa ou defender a meritocracia em um mundo em que a condição de pobreza inviabiliza qualquer tipo de ascensão social dos indivíduos a não ser por meio de políticas públicas.

IV Conceitos de Políticas Públicas

A palavra política é indissociável das questões ligadas à história, ao papel do Estado, ao poder, as instituições, o exercício da cidadania e as lutas dos mais diversos setores sociais.

Segundo Norberto Bobbio (1986) o significado de política “deriva do adjetivo originado por pólis (politikós), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social” (p. 954).

Desse modo, é possível conceber que ao invés de uma política o que existe são várias políticas ou diversas propostas políticas no âmbito social. Por exemplo, a política sindical, a política das religiões, a política dos movimentos sociais (MAAR, 1982, p.13).

Como área do conhecimento e disciplina acadêmica as políticas públicas surgem nos Estados Unidos e na Europa na década de 1950, inicialmente as análises nessa área

se preocupavam mais nos estudos e pesquisas acerca do Estado e suas instituições do que na produção governamental, ou seja, outputs do sistema político. Depois do reconhecimento científico os pesquisadores passaram a atentar da mesma forma para os inputs, que se referem aos interesses e necessidades da população sobre o processo gerador das políticas públicas (SOUZA, 2006, p.1-2) e (FARIA, 2003, p.21).

Conceitualmente para Di Giovanni (2009) a política pública “vai além da ideia de que é simplesmente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática” (p.1). Existe a proposta de uma abordagem integrada para o diagnóstico de políticas públicas, visto que, os modelos disponíveis são insuficientes para a construção de um espectro inclusivo de todos os pontos que compõem as políticas públicas (DI GIOVANNI, 2009, p.4).

Nesse sentido para o desenvolvimento do estudo sobre uma política de transferência direta de renda como o PBF faz-se necessário levar em conta aspectos conceituais fundamentais, como democracia e cidadania. Pois, a análise da política pública recorrendo apenas à questão da institucionalidade pode tornar-se superficial para a proposta deste trabalho.

“Os conceitos são construídos com o propósito de elucidar problemas postos pela história e a história é o resultado da luta entre homens que tratam de impor, a verdade particular de seu modo de encarar o mundo” (CARDOSO, 1978, p.12).

A escolha de uma área específica de estudos está ligada aos interesses e valores que cada pesquisador considera significativos propor como tema importante.

O estudo das políticas públicas é inseparável das teorias tradicionais do Estado, sendo uma das áreas de esforço analítico que mais tem contribuído no decorrer dos últimos anos, para o desenvolvimento de novas questões relacionadas à teoria e sociologia do Estado. Por esse fato o estudo acadêmico da política pública, enquanto disciplina, possui uma ambivalência na ciência política. Ora a política pública é amparada como uma disciplina a parte focalizada no Estado, e ora é acolhida de uma maneira pluralista (MULLER e SUREL, 2002, P.31).

Não existe apenas um conceito do que são as políticas públicas, daí a importância do estudo das mais diversas concepções que mostram a dimensão da complexidade dessa área.

O termo políticas públicas definitivamente entrou no vocabulário atual e principalmente e na vida cotidiana dos países de regimes democráticos. O conceito é

frequentemente utilizado nas agendas públicas, nos meios de comunicação, nos pronunciamentos políticos e nas pautas de reivindicações dos movimentos sociais (DI GIOVANNI, 2009).

Romano (2009) assegura que as políticas públicas se estabelecem no aparelho de governo responsável pela importante relação do Estado com a sociedade e o mercado. Segundo o autor, as políticas públicas acabam por adquirir uma importância estratégica ao: definirem os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado; permitirem visualizar o nível de autonomia da ação pública e; ao deliberar quais os assuntos que alcançam o status de interesse público, ou seja, quais políticas que serão introduzidas na agenda de ação do governo.

As políticas públicas são o “Estado em ação”, de acordo com Gobert e Muller (1987). Ou seja, são a atuação do poder público na criação e implementação de programas através de um projeto de governo, focalizadas em suprir demandas das mais diversas parcelas populacionais de uma sociedade.

Nessa mesma linha, Romano (2009) afirma que as políticas públicas se constituem no dispositivo de governo responsável pela importante relação do Estado com a sociedade e o mercado. Para o autor, as políticas públicas acabam por assumir uma função estratégica ao: definirem os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado; permitirem visualizar o nível de autonomia da ação pública e; ao definir quais os assuntos que alcançam o status de interesse público, ou seja, quais políticas que serão introduzidas na agenda de ação do governo. Romano, no entanto, observa que as políticas públicas não são formuladas somente dentro da estrutura do Estado.

Porém, as definições conceituais de políticas públicas mais difundidas no meio acadêmico compreendem as dispostas por Thomas Dye e Harold Laswell. Dye (apud. ROMANO, 2009, p.14), sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não”, implicando questionamentos sobre o que o governo, em suas interações políticas com os atores da sociedade civil e do mercado escolhe fazer ou deixar de fazer; por que o faz; como faz; que diferença suas escolhas fazem; e quem se beneficia com esse fazer. Já Laswell (apud. SOUZA, 2006, p.24), afirma que decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder a questões do tipo: quem ganha o quê; por quê; e que diferença isso faz.

Di Giovanni (2009) pensa a política pública “como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade”, que abrange uma vasta definição, que abarca as disputas econômicas. Nas relações socioeconômicas é que urgem as necessidades de intervenções estatais (p.3-4).

As políticas públicas, dentro da democracia, são um procedimento decisório que envolve conflitos de interesses. A sociedade é composta por diversos grupos, com visões de mundo heterogêneas e esses grupos disputam direta ou indiretamente as prioridades de ação do Estado e do governo, essas disputas da sociedade e o sucesso seja ele social, econômico, ou eleitoral de uma política pública podem transformá-la de uma política de governo em uma política de Estado. No entanto, o poder do Estado nas sociedades modernas e capitalistas possui restrições, algumas para garantir liberdades individuais e outras inerentes ao modo de produção e a internacionalização do capital.

Vilas (2013) leva em conta que nos países periféricos em relação a países desenvolvidos, muitas políticas públicas adotadas pelos governos são respostas a iniciativas ou condições provenientes de imposições de atores externos, por exemplo, a influência econômica do Fundo Monetário Internacional (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, p.92).

É indispensável diferenciar política pública e decisão política. Uma política pública comumente abrange mais do que uma decisão e demanda várias ações para implementar as decisões tomadas. A decisão política corresponde a uma opção em meio a uma gama de alternativas, de acordo com as preferências dos atores envolvidos, levando em conta as condições reais dos momentos de decisões (RUA, 2009, p. 1-2).

O Estado age formula e executa as políticas públicas que estão intimamente ligadas à geração de bens públicos, e não privados. A opção governamental de garantir ou não políticas que atendam aos interesses, necessidades e demandas da população é papel exclusivo do Estado (RODRIGUES, 2010, p.18).

É importante observar que governos eleitos democraticamente “possuem autonomia para a formulação e implementação de políticas, mesmo que o processo de tomada de decisão ocorra imerso numa correlação de forças que recebem influências externas” (PASE; ROCHA, 2010, p. 39).

Sempre considerando a situação econômica de um determinado país e os embates sociais travados nos espaços de disputa de poder. Essas questões possuem enorme influência no poder de agenda dos governos.

Segundo Rodrigues (2010)

Já que o Estado não é uma entidade monolítica, pois é estruturado por diversas instituições de governo (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público), que fazem a intermediação dos interesses diferentes dos diversos grupos sociais, vale a pena refletirmos sobre o que é governo para podermos distingui-lo do que é Estado (p.19).

Também para Rodrigues (2010) “os atores políticos podem ser individuais ou coletivos e públicos ou privados” (p.21). Os atores privados são os agentes que tencionam o governo a tomar decisões relacionadas às políticas públicas.

É importante considerar que em sociedades caracterizadas por grandes concentrações de riqueza e com forte influência de atores externos as desigualdades sociais, étnicas e culturais se agravam limitando o poder de organização e condução de políticas estatais (VILAS, 2013, p.93).

Souza (2006) coloca que apesar de a história não ter proporcionado uma singularidade conceitual acerca das políticas públicas, é interessante observar que as variadas abordagens teóricas das análises de políticas públicas propiciam uma concentração maior no espaço onde as relações de preferências e interesses progridem, no governo.

Pode-se deliberar que governo é o exercício do poder político por um determinado grupo de pessoas que definem a direção política de uma dada sociedade, no entanto o poder de governo na sociedade moderna é institucionalizado, característica limitante do poder (BOBBIO, 1986, p.563).

Os membros de uma sociedade possuem características distintas, pois é normal a existência de grandes pluralidades entre as pessoas devido a fatores como escolaridade, gênero, religiosidade, classe social entre outros aspectos.

A questão da democracia é fundamental para o debate conceitual e analítico para o campo das políticas públicas.

Conforme Almond e Verba “o Estado democrático oferece ao homem comum a oportunidade de participar como um cidadão que influi no processo de tomadas de decisões públicas” (apud. CARDOSO, 1978, p.35).

Pase e Rocha (2010) argumentam que

A subárea da análise das políticas públicas não prescinde do debate sobre a democracia que é essencial para interpretar como se produz a autoridade legítima e como se dispõe as relações de poder internamente no governo e deste com a sociedade política como um todo, como se estabelecem e articulam-se os grupos de interesse e, de outro lado, como o governo movimenta o Estado, como define o que fazer, em que momento, em favor de que e por que (p.43).

Ponderou-se até aqui que o conceito de política pública não é singular, uma vez que varia conforme a abordagem teórica utilizada e ao âmbito temporal e espacial analisado.

Frey (2000) afirma que:

As peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de “polity” e “politics”, mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades (p. 215-216).

Porém, aderindo às colocações de Souza (2006) que a preeminência das políticas públicas tem caráter estatal e considerando que parcelas específicas da sociedade civil atuam como agentes que tencionam a elaboração e implementação das políticas públicas, como analisa Rodrigues (2010). Este estudo relaciona os dois conceitos sobre políticas públicas, argumentando que as visões não são excludentes.

Dito isto, o a abordagem de política pública que será feita nesta dissertação é a de Theodore Lowi, pois parece adequado tratar o PBF dentro das arenas políticas como uma política redistributiva. As políticas públicas desencadeiam reações por parte de atores diversos, a partir da consideração que esses atores fazem sobre possíveis impactos das políticas sobre seus interesses. Essas avaliações deliberam o “policymakespolitics”, ou seja, o alinhamento político, a formação de coalizões, as competições, os conflitos.

Para Lowi, a política pública (policy) é uma possibilidade que desencadeia reações por parte de atores diversos, a partir das consequências que cada um imagina que ela terá sobre seus respectivos interesses. As políticas públicas preveem a relação entre Estado e sociedade e estão profundamente ligadas as ações propostas e implementadas pelos governantes, após a implementação de uma política pública esta pode ser constantemente avaliada e fiscalizada o que possibilita modificações e melhoramentos em pontos específicos. É a política pública, enquanto resultado momentâneo da ação do

Estado materializado pelo jogo que se estabelece no sistema político, que produz a política, enquanto processo de conflito, disputa e acordo para a realização de interesses e preferências, acesso a recursos, bens e direitos.

São essas avaliações que definem o padrão das interações dos atores (arenas): seu alinhamento político, a formação de coalizões, a competição o conflito. De acordo com Lowi (1972) as políticas (policies) definem a dinâmica do processo político (politics).

As arenas políticas são padrões de interação dos atores envolvidos em uma política, resultantes da combinação das suas preferências e das suas expectativas quanto a ganhos e perdas, em uma política potencialmente em formulação, não são espaços físicos nem institucionais. A partir daí se mobiliza o conflito, as alianças e as negociações entre os atores.

Lowi (1964) identificou, inicialmente, as três primeiras arenas: distributivas, redistributivas e regulatórias e posteriormente inclui uma nova arena a constitucional.

Por políticas distributivas, o autor assinalou as decisões de governo que tendem distribuir “vantagens” a determinado grupo social ou região, sem afetar negativamente ou trazer custos ao total da população não beneficiada, gerando impactos mais individuais do que universais. Tais políticas são caracterizadas pelo baixo grau de conflito ocasionado por sua implantação a determinado grupo e por processos de indiferença amigável de quem não foi beneficiado (FREY, 2000; SOUZA, 2006).

As políticas regulatórias determinam a limite entre “quem ganha e quem perde”, medindo os efeitos referentes aos custos e benefícios oriundos da configuração concreta de determinada política por meio da elaboração de ordens e proibições, garantidas por leis, decretos e portarias. As políticas constitutivas visam à ordenação do sistema, dos processos e conflitos políticos. Ou seja, proporcionam mudanças nas regras do jogo político ou institucional, como a modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, a determinação dos processos de negociação, cooperação e consulta entre os atores políticos, a criação e modelação de novas instituições que, no caso brasileiro, necessitam de emendas constitucionais. (FREY, 2000, p.7).

Neste trabalho utilizar-se-á como alicerce fundamental o conceito de Lowi de arenas redistributivas que são as que transferem diretamente bens materiais, direitos e outros valores de um grupo ou classe social para outro, ambos claramente identificados. No caso do PBF o governo transfere renda oriunda da contribuição que a maioria da

população faz através dos impostos para as pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Na arena redistributiva os benefícios são claramente definidos e focam um determinado grupo social, as políticas redistributivas buscam deslocar recursos financeiros, direitos ou outros valores entre diferentes camadas sociais ou grupos da sociedade (WINDHOFF – HÉRITIER, apud. FREY, 2000). Nota-se que estas modificam a distribuição de recursos pré-existente, impondo perdas concretas para certos grupos sociais e ganhos incertos para outros (SOUZA, 2006, p.26). Desse modo, as “arenas” não são espaços físicos ou institucionais, e sim arquétipos de interações entre os atores envolvidos.

A seguir as colocações referem-se ao surgimento das políticas públicas como campo do conhecimento e como ocorreu sua ampliação teórica no Brasil.

Quanto ao modelo do ciclo das políticas (policy cycle) públicas é amplamente discutido por especialistas para compreender o processo de formação das políticas. De acordo com esse modelo, as políticas públicas são formadas por um conjunto de etapas que visam atender as demandas e interesses da sociedade (RODRIGUES, 2010, p.47).

Essas etapas vão desde o enfrentamento de determinado problema pela administração pública, até a posterior análise dos efeitos gerados pela solução aplicada. Algumas vertentes do ciclo das políticas focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política (SOUZA, 2006, p.30). As tradicionais divisões do ciclo das políticas públicas se diferenciam apenas gradualmente, sendo comum as etapas de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas públicas. Entretanto, optou-se aqui pela distinção elaborada por Frey (2000), onde assegura que o ciclo das políticas públicas é constituído pela percepção do problema; agenda setting; elaboração de programas; implementação da política; avaliação da política e a eventual correção da ação.

V O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi lançado em outubro de 2003 e representou uma inovação institucional em termos de gestão de políticas públicas. Os programas de transferência de renda Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, administrados pelos ministérios da Educação, Minas e Energia e Saúde foram unificados no PBF. O novo modelo obedeceu a uma lógica de gestão intersetorial

com destaque para as ações de coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) criado em janeiro de 2004 (COELHO, 2014, p.14).

No ano de 1991, em decorrência do trabalho empreendido por grupos formados por Luís Inácio Lula da Silva, que se organizou, divulgou-se a proposta de Política de Segurança Alimentar. Em 1993 essa proposta foi entregue ao recém-empossado presidente Itamar Franco, que substituíra Collor de Mello, nessa proposta, se previa a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), como ocorreu em maio do mesmo ano (MENEZES e MARTINS, p.678).

Concomitantemente, se principiou uma mobilização de setores da sociedade contra a fome, liderada pela Ação da Cidadania, contra a Fome e a Miséria e pela Vida. Constituíram-se vários comitês de bairros e de locais de trabalho que passaram a afrontar diretamente a questão da fome, arrecadando e distribuindo alimentos aos grupos sociais mais desprovidos. Esse foi um movimento de pessoas que criticavam o modelo de Estado fraco e despreocupado com o dever de garantir alimentação básica para toda a população e, portanto resolveram agir antes de qualquer ação do Estado com relação ao problema da extrema pobreza. Em 1994 ocorreu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, sob a coordenação do CONSEA, que deixou uma grande contribuição através de uma série de resoluções que tiveram muita influência no movimento de segurança alimentar no país. No entanto, suas diretrizes não puderam ser aplicadas devido ao novo presidente Fernando Henrique Cardoso que assumiu em 1995 o governo federal preferir redefinir a direção da política social e extinguiu o CONSEA (ibidem, p.678-679).

No começo dos anos 2000, nosso país ainda encontrava uma enorme quantidade da população em extrema pobreza e vulneráveis à fome. Perante esse fato, foi elaborado pelo Instituto da Cidadania, a partir de 2001, o projeto Fome Zero. O esforço se baseava em apresentar ao Presidente da República a ser eleito no final de 2002 um plano de combate à fome e um programa de segurança alimentar para o país. A edificação dessa proposta foi feita por especialistas no tema com a participação de diversos membros do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN). Com a eleição do Presidente Lula, a proposta do Fome Zero foi adotada, o CONSEA foi reinstituído e o combate à fome passou a ser uma prioridade daquele governo (MENEZES e MARTINS, p.680-681, 2014).

Inspirado no Programa Bolsa Escola (PBE) em 2003 o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), criou o Programa Bolsa Família (PBF), o PBE era uma

proposta precursora de Cristovam Buarque enquanto reitor e professor da Universidade de Brasília (UnB) em 1986. A ideia de Buarque embasava-se na percepção de que as mulheres muito pobres não podiam trabalhar por ter que cuidar de seus filhos. Assim, propôs a instituição de uma bolsa que permitisse a manutenção das crianças na escola para as mães poderem trabalhar (BRANDÃO, 2010).

O Programa Bolsa Escola foi implementado, pela primeira vez no Brasil, no ano de 1995 pelo governo do Distrito Federal, com Cristovam Buarque já como governador. Em 1996 o PBE recebeu um prêmio das Nações Unidas tornando-se um modelo para o resto do país e sendo replicado em outras regiões. Em 1998 sete estados do Brasil (Amapá, Goiás, Tocantins, Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Acre), quarenta e cinco municípios de São Paulo e outros nove municípios em outros estados já haviam implementado programas inspirados no Programa Bolsa Escola do Distrito Federal (MDS, 2015).

Apesar de os Estados e prefeituras pioneiras em 1998 na implementação do PBE serem governadas por políticos de partidos diferentes, cabe ressaltar que o diagnóstico da necessidade da existência de um programa de transferência direta de renda foi bastante similar.

No ano de 1995, o PBE iniciou nas cidades de Campinas e Brasília, no ano de 2001 foi aderido pelo governo federal (BRANDÃO, 2010). Devido à sua expansão, o Ministério da Educação decidiu criar em 2001, o Programa Bolsa Escola Federal (PBEF), vale salientar a importância da participação do governo Fernando Henrique Cardoso nesse processo. As transferências do programa ficaram a cargo da Caixa Econômica Federal e a organização a cargo dos municípios, que deveriam preparar o registro das pessoas necessitadas do benefício e de fiscalizar a frequência nas escolas. Para fazer parte do programa o município tinha que criar um conselho de controle social com participação de autoridades locais e líderes da comunidade. No ano de 2002, 5.545 municípios (99,7% de todos os municípios do Brasil) já haviam aderido. O orçamento para o PBEF no ano de 2002 foi de R\$ 2 bilhões e o programa atingiu, segundo o ministro da educação da época, 5 milhões de famílias. (MDS, 2015).

No ano de ano de 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardozo, do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), adota o PBE a nível federal (Brandão, 2010). As transferências do programa ficaram a cargo da Caixa Econômica Federal e a organização a cargo dos municípios, que deveriam preparar o registro das pessoas necessitadas do

benefício e de fiscalizar a frequência nas escolas. Para fazer parte do programa, o município tinha que criar um conselho de controle social com participação de autoridades locais e líderes da comunidade. No ano de 2002, 5.545 municípios (99,7% de todos os municípios do Brasil) já haviam aderido. O orçamento para o PBF, no ano de 2002, foi de R\$ 2 bilhões e o programa atingiu, segundo o ministro da educação da época, 5 milhões de famílias (MDS, 2015). No ano de 2002 já havia no Brasil uma pluralidade de programas sociais que beneficiavam cerca de 5 milhões de famílias, através, entre outros, de programas como o Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação.

No ano de 2002 já havia no Brasil uma pluralidade de programas sociais que já beneficiavam cerca de 5 milhões de famílias, através, entre outros, de programas como o Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. O PBF consistiu na unificação e ampliação desses programas sociais num único programa social, com cadastro e administração centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o que, aumentou sua eficiência e ampliou o número de famílias beneficiadas (MDS, 2015). Segundo Senna et al, o PBF foi implantado pelo governo federal brasileiro em outubro de 2003 “com a perspectiva de combater a pobreza e a fome no país e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social” (2007, p. 86).

Depois de mais de 10 anos da criação do PBF, nos moldes atuais este estudo pretende identificar e analisar a relação com a construção da cidadania no Brasil. Para Marshall (1967) a cidadania seria um ‘status’ conferido àqueles que são elementos que integram uma comunidade. “Aos que dispõem do status seriam considerados de forma igualitária, respeitando os direitos e obrigações pertinentes ao ‘status’” (p. 76).

Dessa forma, no intento de compreender, através da Ciência Política, como diferentes grupos sociais percebem a relação do PBF com suas vidas torna-se tema proeminente e atual de pesquisa. Sendo assim, a pesquisa possui a preocupação de examinar qual a compreensão que os indivíduos têm acerca do benefício, e se eles percebem esse benefício como uma dádiva governamental ou como um direito.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de extrema pobreza e pobreza no Brasil. O Programa Bolsa Família (PBF) está previsto em lei — Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 — e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e outras normas. O PBF integra o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), que tem como foco de atuação os

milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso a serviços públicos (MDS, 2015). O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda que promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. Todos os meses, o governo federal deposita uma quantia para as famílias que fazem parte do programa. O saque é feito com cartão magnético, emitido preferencialmente em nome da mulher. O valor repassado depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda. Há benefícios específicos para famílias com crianças, jovens até 17 anos, gestantes e mães que amamentam (MDS, 2015).

Desde 2009, a transferência é paga por um período mínimo de dois anos, independentemente de variações da renda da família, desde que esta renda não ultrapasse um salário mínimo e as famílias cumpram as condicionalidades do programa (OSORIO e SOARES, 2014).

VI Cidadania e o Programa Bolsa Família

Este componente do estudo prima pelo esforço de analisar o aumento da renda particular e o crescimento econômico que ocorre com as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, não como um fim transformador e sim como um meio afirmativo importante de inclusão à dignidade mínima.

Inicialmente busca-se trabalhar com uma revisão bibliográfica do conceito de cidadania, que é uma questão de suma importância para o desenvolvimento desta pesquisa.

Fundamentado nessas ressalvas, se enaltece, que o PBF, “pode representar, pelo menos por certo tempo, importante instrumento de formação cívica, considerando a relação entre políticas públicas e a criação de cidadania” (REGO e PINZANI, 2013, p.76).

Especificamente, então, a cidadania é a inter-relação do sujeito com o Estado e, a partir dessa relação se pode conferir, aos cidadãos, direitos singulares, numa expressão que vá ao encontro da igualdade material ou à cidadania desejada.

As diferentes formas das sociedades e de suas instituições entenderem a cidadania e, conseqüentemente, a própria democracia interferem, radicalmente, no

estatuto da cidadania como princípio político necessário à vida democrática. O conjunto dos direitos que compõem o complexo de vantagens de um(a) cidadão(ã) e, o que é fundamental, a efetivação concreta desses direitos na vida social são os verdadeiros indicadores do grau de profundidade de uma democracia. Ao fim e ao cabo, a fruição de direitos, o acesso ao bem-estar social e a autonomia de escolhas dos indivíduos querem dizer, em última palavra, que ter autonomia pelo próprio destino constitui a verdadeira medida do grau de democratização realizada em uma sociedade (REGO, 2008).

Conforme a mesma autora, em um contexto mais amplo, lembra-se a existência da cidadania como situação histórica que supõe, fundamentalmente, um complexo de condições políticas, sociais, econômicas e culturais. Por exemplo, se uma sociedade não garante que todas as pessoas tenham as mesmas oportunidades de acesso ao bem-estar, à cultura e à educação em sentido amplo, tal sociedade apresenta déficits enormes de democratização de sua estrutura social e política. Isso contamina, de forma nociva, o convívio cívico do corpo social, pois o hábito de conviver com a injustiça, o desrespeito e a desigualdade torna todos (as) os(as) habitantes de uma nação embrutecidos(as) e insensíveis à dor do outro.

De fato, fundada na noção de direitos, a democracia está apta a diferenciá-los de privilégios e carências. Um privilégio é, por definição, algo particular que não pode generalizar-se nem universalizar-se sem deixar de ser privilégio. Uma carência é uma falta também particular ou específica que desemboca numa demanda também particular ou específica, não conseguindo generalizar-se nem universalizar-se (REGO, 2008).

Um direito, ao contrário de carências e privilégios, não é particular e específico, mas geral e universal, seja porque é o mesmo e válido para todos os indivíduos, grupos e classes sociais, seja porque embora diferenciado é reconhecido por todos. Deste modo, a polarização econômico-social entre a carência e o privilégio ergue-se como obstáculo à instituição de direitos, definidora da democracia (CHAUI, 2008).

Para Chauí, 2008, uma sociedade brasileira enquanto sociedade autoritária é uma sociedade que conheceu a cidadania através de uma figura inédita: o senhor (de escravos)-cidadão, e que concebe a cidadania com privilégio de classe, fazendo-a ser uma concessão da classe dominante às demais classes sociais, podendo ser-lhes retirada quando os dominantes assim o decidirem. É uma sociedade na qual as diferenças e assimetrias sociais e pessoais são imediatamente transformadas em desigualdades, e estas, em relação de hierarquia, mando e obediência. Os indivíduos se distribuem

imediatamente em superiores e inferiores, ainda que alguém superior numa relação possa tornar-se inferior em outras, dependendo dos códigos de hierarquização que regem as relações sociais e pessoais. todas as relações tomam a forma da dependência, da tutela, da concessão e do favor. isso significa que as pessoas não são vistas, de um lado, como sujeito, autônomas e iguais, e, de outro, como cidadãs e, portanto, como portadoras de direitos. É exatamente isso que faz a violência ser a regra da vida social e cultural. Violência tanto maior porque invisível sob o paternalismo e o clientelismo, considerados naturais e, por vezes, exaltados como qualidades positivas do “caráter nacional”

Conforme a cidadania democrática, o direito à vida configura sua situação limite, pois se consubstancia no direito da pessoa a ter direitos (ARENDETT, 1989, p. 330-331).

As primeiras teorias sobre cidadania são oriundas da Grécia Clássica, todavia nesta pesquisa iremos dar maior atenção à noção moderna de cidadania.

Nos dias atuais existe um consenso entre os autores que trabalham com o tema da cidadania, de que ela surge no modo liberal com que a conhecemos a partir de dois marcos: a Revolução Francesa (1789) e com a Declaração dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (1948).

Esses dois episódios da história da humanidade conseguiram alterar, mesmo que moderadamente, as estruturas básicas de direitos das pessoas.

Pelo menos, no mundo ocidental, a partir da Declaração dos Direitos Humanos, ficou evidente o aumento de algumas lutas, principalmente por reconhecimento como questões étnicas, de gênero, etárias, sexuais entre outras.

Nesse sentido houve uma expansão conceitual e objetiva da construção da cidadania.

No contexto de um mundo globalizado em que se vive, caracterizado pela inclusão submissa, por políticas neoliberais, pela existência e continuidade da miséria e da pauperização há que se indagar acerca da significância das políticas públicas e sociais. Qual seu papel? As políticas públicas estariam cumprindo sua função, ou, apenas sendo políticas assistencialistas, as quais não nutrem de direitos próprios os cidadãos?

Para Marshall (1967) a diferença entre cidadania, classe social ou status é um componente fundamental. A cidadania seria um ‘status’ conferido àqueles que são elementos que integram uma comunidade. “Aos que dispõem do status seriam

considerados de forma igualitária, respeitando os direitos e obrigações pertinentes ao ‘status’” (p. 76).

Especificamente, então, a cidadania é a inter-relação do sujeito com o Estado e, a partir dessa relação se podem conferir, aos cidadãos, direitos singulares, numa expressão que vá ao encontro da igualdade material ou à cidadania desejada.

A classe social, por outro lado, “é um sistema de desigualdade” (MARSHALL, 1967, p. 76). E é pautada pela inclusão do sujeito no mercado de trabalho. Pode-se partir da probabilidade de que a classe social é constituída nas desigualdades entre os indivíduos. E, que a cidadania embasada nos direitos dos sujeitos, subsiste como uma reprodutora de desigualdades sociais, no momento em que é tão somente para alguns.

A análise de Marshall (1967) surge de três aspectos distintos do conceito de cidadania, que são os componentes político e social e civil.

O direito político impõe à probabilidade de integração nas atividades do poder político, tanto como eleitor quanto como cidadão eleito em uma esfera do poder público.

O componente social se refere “a tudo o que vai desde o 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” (p. 63-64). Os serviços sociais e o sistema de educação estão inseridos neste componente.

O direito civil pertence à prática da liberdade individual e suas variáveis, como a liberdade de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé, bem como o direito à propriedade, de concluir contratos válidos e à justiça (p. 63). O direito civil é o direito do cotidiano dos sujeitos, em suas relações.

Desse momento em diante todos os tipos de luta foram travados para que se ampliasse o conceito e a prática de cidadania e o mundo ocidental o estendesse para mulheres, crianças, minorias nacionais, étnicas, sexuais, etárias.

Mesmo em sociedades altamente desiguais e pobres são extremamente significativas as reivindicações dos grupos para que existam cada vez mais políticas públicas que possibilitem avanços concretos com relação à cidadania.

Interessa-se pelo estabelecimento de paradigmas para um diagnóstico da política social que venha proporcionar fundamentação teórico-metodológica à sua origem e identificar esse cenário e suas probabilidades, com a intencionalidade de trazer respostas sobre a questão da cidadania.

Marshall (1967) analisa a educação como um direito discricionário, e que as pessoas devem ser obrigadas a estudar. A educação seria o primeiro passo para o cidadão conseguir exigir garantia dos outros direitos, além dos sociais (p.74).

Pode-se relacionar esta afirmativa com a exigência de as famílias beneficiárias do Programa manter seus filhos matriculados e frequentando escolas, para que o benefício seja conservado.

Conforme Carvalho (2002)

A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política. O surgimento sequencial dos direitos sugere que a própria ideia de direitos, e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico. O ponto de chegada, o ideal da cidadania plena pode ser semelhante, ao menos, na tradição ocidental dentro da qual nos movemos. Mas os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. (p. 11).

Para ponderar as políticas sociais, de forma ampla, conjectura-se pensá-las num conjunto de contraposições entre a sociedade capitalista, na qual se está inserido, e no estado de miserabilidade em que, ainda, muitas pessoas vivem. Será isso ser cidadão?

Como afirma Carvalho (2002), a deficiência de um povo que possa ter acesso à educação é um grande obstáculo à constituição da cidadania civil e política. Neste sentido, em contrapartida ao que está estabelecido resta evidenciar maneiras para que o ideal de cidadania possa abarcar um extenso contingente de pessoas.

As políticas redistributivas de renda se configuram como um elemento de imprescindível importância para que a sociedade brasileira obtenha resultados substantivos na construção da cidadania, assim como a inclusão material dos indivíduos que compõem esta sociedade.

As políticas públicas de superação da pobreza ou da extrema miséria encontram em seu caminho um adversário que deve ser suplantado, que é a tendência da perpetuação dessas políticas para as gerações subseqüentes.

Marshall (1967) divide a cidadania em três partes ou elementos: a cidadania civil, a cidadania política e a cidadania social.

Esta pesquisa possui um enfoque, principalmente, no conceito de cidadania social que para Marshall se refere a tudo o que vai desde o direito mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (p.63-64).

A discussão é norteada pelas referências da escrita de T.H. Marshall (1967), que foi o precursor do estabelecimento de uma diferenciação sociológica entre as cidadanias civil, política e social e, concomitantemente, conferiu amparo a uma correlação indispensável entre os três tipos de cidadania, as quais serão expostas no decorrer da pesquisa.

Será enfatizada a cidadania pela ótica da questão social e por isso se reportará, inicialmente, a ela, como a agregação de direitos e deveres que permitem a participação igualitária de todos os membros de uma comunidade nos seus padrões básicos de vida.

A cidadania social é a agregação de deveres e direitos que pode proporcionar espaços de participação igualitária a todos os sujeitos, nas suas mais básicas necessidades de vida. Como destacou Marshall (id. ib., p. 78), a cidadania social consente que as pessoas partilhem do legado social e possam obter ingresso à vida cidadã, conforme as normas predominantes na sociedade.

As corporações, designadamente, pertencentes associadas a ela são, para Marshall, o sistema educacional e os serviços de saúde e de assistência social.

Marshall enfatiza o que para ele era uma incoerência essencial do desenvolvimento humano: por um ângulo a igualdade humana imprescindível, arraigada na categoria do sujeito com direitos integrais de uma comunidade, ou seja, a cidadania. Num outro olhar, a desigualdade social oriunda das distinções de poder e do desempenho econômico mercadológico.

O mercado, simultaneamente, submete e fortifica os direitos individuais, como o direito ao trabalho e o direito de propriedade e, por isso provê um alicerce para a ampliação de uma cidadania civil que transforma todos os seres humanos iguais diante da lei, autônomos, apartados do status em que vivem.

Todavia, num outro olhar, o mercado gera desigualdades de riquezas individuais, desconstrói as atitudes clássicas coletivas, que outrora abrandavam a miséria, e alargavam a incerteza da economia dos sujeitos.

A cidadania política, ao se expandir, soluciona determinadas desigualdades existentes pelas diferenças entre a igualdade, que deveria ser intrínseca ao homem, e a distinção trazida pelo mundo mercadológico e suas estratégias de mercado.

Entretanto, Marshall pronunciava que as cidadanias política e civil, possivelmente, apenas poderiam participar de uma menor desigualdade de forma

eficiente, a partir do momento em que os elementos de determinada sociedade partilhassem de paradigmas fundamentais de direitos à cultura e à vida.

Se os direitos políticos e civis fossem, efetivamente, para todos aperfeiçoaria a probabilidade de que esses indivíduos pudessem ter acesso à segurança, alimentação, educação, cultura, informação, lazer, enfim, qualidade de vida. Todavia, a miséria é latente e comunga as diferenças entre os homens – àqueles que se apropriam das riquezas, em todos os sentidos -- e os que vivem em miserabilidade tanto cultural, quanto humana.

Conforme Marshall (1967), do mesmo modo, se poderia abranger o direito à saúde e outros serviços sociais. Havia um vislumbamento de que a experiência comum poderia atenuar as disparidades acentuadas de status entre os sujeitos. E, que as desigualdades, na lógica do mundo do mercado, se desvendariam no instante em que saúde, educação, cultura, assim como, minimamente, a subsistência entre os pobres fosse desconstruída e os sujeitos fossem tratados como iguais - com os mesmos direitos básicos.

A cidadania social, segundo Marshall (1967), estabelece um elemento indispensável e muito importante para ascender à interação social perante as desigualdades produzidas pelo mercado econômico.

A cidadania social os incentiva a aprimorar suas habilidades e, comumente, concentrar suas mais adequadas ações, muito embora estejam frente às desigualdades de tributos. Na concepção de Marshall, inicialmente, a política social deveria valorizar as competências de todos os sujeitos da sociedade. Entretanto, Marshall não enxergava a política social como uma maneira de nivelar rendas, ou, ainda, extinguir a pobreza; as políticas sociais não poderiam ser vistas como subclasses das políticas econômicas.

Consequentemente a cidadania social constrói benfeitorias para as economias de mercado, designando paridade de chances oportunas e minimizando as densas e inerentes diferenças de qualidade de vida entre os sujeitos de uma comunidade.

A resolução da pobreza é incumbência da política econômica, especificamente às políticas de trabalho. É plausível, neste sentido, compactuar das ideias de Marshall (1967) em relação a um discernimento avaliativo da política social e de sua corroboração para a cidadania. A política social colabora ou não para amenizar as intensas divergências no cerne da sociedade pela extinção das constantes desigualdades?

VII Considerações Finais

Preliminarmente, percebe-se que o Estado, por meio do PBF, não assume para si apenas a responsabilidade de extinguir a extrema pobreza, mas também adere a um caráter político que considera fundamental para a democracia plena onde as pessoas possuam maior autonomia de vida. No entanto, considera-se também através das leituras feitas e das observações empíricas, que o PBF tem um limite com relação à emancipação dos beneficiários, pois o valor do benefício ameniza a fome das pessoas, mas, apenas por meio das condicionalidades poderá livrar da miséria os filhos desta camada social que durante muito tempo foi invisível para o Estado.

Este trabalho não se esgota aqui, pois a pesquisa encontra-se em andamento e o que foi feito até agora, gera nos autores, várias novas angústias e questionamentos como o motivo de todas as pessoas em situação de miserabilidade não serem beneficiárias do PBF, se perante o Produto Interno Bruto brasileiro o investimento no programa é irrisório diante das comprovadas melhorias para as questões econômicas e sociais para o país. As elites políticas possuem como objetivo a verdadeira emancipação da população beneficiária, não apenas inserindo esta no mercado, mas também na cidadania plena? O PBF é o início de uma notável mudança social na democracia brasileira onde até agora alguns tinham todos os direitos garantidos e outros lhes restava a fome e uma perspectiva de vida indigna pela frente?

BIBLIOGRAFIA