



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CAMPUS DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM HISTÓRIA, PODER E
PRÁTICAS SOCIAIS
NÍVEL: MESTRADO

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CONCEPÇÃO E LIMITES DA PROPOSTA DE
ERRADICAÇÃO DA POBREZA NO GOVERNO LULA (2003-2010)**

ISABEL GRASSIOLLI

MARECHAL CÂNDIDO RONDON

2012

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CAMPUS DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM HISTÓRIA, PODER E
PRÁTICAS SOCIAIS
NÍVEL: MESTRADO

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CONCEPÇÃO E LIMITES DA PROPOSTA DE
ERRADICAÇÃO DA POBREZA NO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Dissertação apresentada como exigência à obtenção do título de Mestre em História, na linha de pesquisa Estado e Poder, do curso de pós-graduação em História, Poder e Práticas Sociais, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE – Campus de Marechal Cândido Rondon sob orientação do Prof. Dr. Gilberto Grassi Calil.

MARECHAL CÂNDIDO RONDON
2012

AGRADECIMENTOS

O período em que eu estive no mestrado certamente foi o período mais difícil da minha vida até hoje. Foi o momento em que as circunstâncias me obrigaram a realizar um balanço de tudo o que eu havia vivido até aqui. Foi o momento que eu parei para refletir sobre minhas escolhas, sobre meus referenciais, sobre a militância e principalmente sobre o significado e as implicações dessas escolhas. As pessoas que me conhecem e me acompanharam durante esse processo certamente sabem bem da profundidade das mudanças que eu vivi e que ainda estou vivendo.

A participação e possibilidade de realizar o mestrado no curso de História na Unioeste – linha de pesquisa: Estado e Poder – foi uma das mais importantes experiências que vivenciei. Foi nesse espaço que eu pude compreender a complexidade e a seriedade da reflexão histórica existente no programa. Certamente eu devo meus agradecimentos ao seu quadro de docentes.

Em especial, gostaria de agradecer a meu orientador Gilberto Grassi Calil, não só pela contribuição intelectual, mas, sobretudo, pela paciência em meio a esse processo. Agradeço extremamente pela liberdade concedida a minhas ideias e reflexões e pelo respeito e a educação que todos que o conhecem sabem que ele demonstra ao expor suas críticas e ao apresentar seu ponto de vista – característica essa de extrema importância para o processo de amadurecimento que vivenciei.

Gostaria de agradecer ao professor Antônio de Pádua Bosi, pela amizade e pelas importantes conversas que tivemos, agradecer por não ter desistido de mim, quando muitas vezes eu mesma descreditei, por ter me ajudado a lidar com as dificuldades e superar os problemas e seguir sempre em frente.

Agradeço aos amigos. Esses com certeza são a parte mais importante de mim. São a família que escolhi. Foi ao lado deles que eu consegui extrair forças para continuar. Os verdadeiros amigos são assim, não importa o quão débil seja sua reflexão, suas ideias, não importam seus medos, suas inseguranças, suas loucuras, suas paranoias, eles sempre estão ali! E, inacreditavelmente, eles acreditam em você, eles confiam em você.

Obrigada, Angélica Daltoé (Keka), Julius Daltoé (Croco) e Dauton Avello Filho (Bodão), pela amizade e pela sociabilidade, na contramão de tudo o que é produzido e comercializado nessa sociedade. Sem vocês, certamente eu não teria tido nem a oportunidade de cursar o primeiro ano de mestrado, pois, durante esse período, estive sem a bolsa e morei na casa de vocês sem fazer qualquer tipo de contribuição.

Obrigada, Kamyla Gaffuri, Paula Sobral Histugo, Karen Renata Capelesso, Martha Piloto, Taciana Oliveira e Jessica Côrrea, as meninas que moraram comigo nos anos da república “Fazia o que Quizia”(2006-2009), por nossa amizade só ter se fortalecido durante esses anos, na contramão daqueles que diziam que isso não é possível e que seria apenas mais uma “fase” da vida. A experiência, o companheirismo e o amor ao lado de vocês provaram que os valores que nos unem são mais fortes do que o ceticismo e o pessimismo dos que não acreditam que é possível mudar o mundo! Nós acreditamos!

Agradeço aos amigos Pedro Henrique Tomas de Souza, Michael Mafud, João, Suzane Pantolfi Tostes, Marcelo Masieiro, Bruna Cunha, Maristela Sobral bem como ao professor e amigo recente Luiz Fernando Reis, pelos conselhos, as conversas e as milhares de discussões que me ajudaram a compreender a seriedade do trabalho militante à esquerda. Agradeço a professora Carla Luciana Silva pela clareza na exposição de suas ideias as quais contribuíram com meu amadurecimento intelectual. Também aos amigos e companheiros de luta Fagner, Guilherme, Marília e Vânia. Agradeço igualmente a minha família, Maria Rosalia Zandoni, Pedro Angelo Grassioli, Sabrina Grassioli e Alberto Grassioli.

Cada um de vocês teve sua importância e, se hoje faço questão de destacar seus nomes aqui, certamente é porque vocês foram fundamentais de maneiras diferentes nesse processo. Ao lado de vocês, eu aprendi, eu amadureci, eu superei importantes barreiras. Certamente meu amadurecimento foi e será fundamental para que eu possa dar continuidade à reflexão crítica em busca da transformação desta sociedade.

EPÍGRAFE

Esperem sentados a rendição, nossa vitória não será por acidente.
Planet Hemp

De dia à procura de comida
a noite um lugar pra dormir
carrega no corpo feridas e ainda consegue sorrir
dizem que nosso país não vai mal
porque o povo ainda faz carnaval
mas os pequenos e mal amados não compartilham da mesma visão
(...)
Mas eu queria somente lembrar
que milhares de crianças sem lar
são fruto do mal que floriu num país que jamais repartiu
(Pátria amada Brasil)
Futuro do país – Planet Hemp

RESUMO

A presente pesquisa se propõe a investigar os limites da proposta de erradicação da pobreza no Brasil por meio do Programa Bolsa Família (PBF) durante os anos de Governo Lula (2003-2010). Nossa proposta de trabalho está voltada a compreender a importância contraditória que a política de assistência social assume, tanto para a dominação quanto para os setores sociais que dela dependem, em alguma medida, para sobreviver. Objeto central de nossa análise, o Programa Bolsa Família se destaca como política assistencial, pela sua importância conjuntural, ao colocar no centro do debate político a questão da pobreza no Brasil. Por meio da análise crítica dos conceitos que alicerçam essa política no âmbito do Estado e da sociedade civil, buscamos identificar quais os métodos utilizados pelo Governo Lula para criar consenso em torno da proposta do Programa entre os mais diferentes segmentos sociais. Nossa hipótese de trabalho sugere que grande parte da adesão ao Programa Bolsa Família se explica pela sua capacidade de transformar a pobreza passiva, vista como um problema social, em pobreza ativa para o capital. A pesquisa, desse modo, pretendeu destacar a dupla dimensão que essa política assume como dinamizador econômico e, ao mesmo tempo, como importante via de sobrevivência de um significativo setor de trabalhadores (subproletariado). Nesse sentido, a análise do manual de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF) foi de extrema importância para visualizar os métodos utilizados pelo governo na tentativa de imprimir determinada concepção de mundo, o que é entendido por nós como mecanismo de disseminação ideológica que se propõe a alicerçar a dominação política do Governo Lula sobre os demais grupos políticos e sociais.

Palavra-chave: Programa Bolsa Família; Governo Lula; Assistência Social; Estado capitalista.

RESUMEN

Programa Bolsa Família: concepción y límites de la propuesta de erradicación de la pobreza en el Gobierno de Lula (2003-2010)

Este estudio tiene por objetivo investigar los límites de la propuesta de erradicación de la pobreza en el Brasil mediante el “Programa Bolsa Familia” (PBF) durante los años del Gobierno de Lula (2003-2010). Nuestra propuesta de trabajo tiene como objetivo entender la contradictoria importancia que la política de asistencia social presenta, tanto para la dominación como para los sectores sociales que de ella dependen, de cierta forma, para sobrevivir. Foco de nuestro análisis, el “Programa Bolsa Familia” se destaca como política asistencial por su importante coyuntura al colocar en el centro del debate político la cuestión de la pobreza en el Brasil. A través del estudio crítico de los conceptos que sustentan esa política en el ámbito del Estado y de la sociedad civil, tratamos de identificar cuáles son los métodos utilizados por el Gobierno de Lula para crear un consenso sobre la propuesta del programa entre los diferentes segmentos sociales. Nuestra hipótesis de trabajo sugiere que gran parte de la adhesión al “Programa Bolsa Familia” se explica por su capacidad de transformar la pobreza pasiva, vista como un problema social, en pobreza activa para el capital. La investigación, por lo tanto, trató de destacar la doble dimensión que esa política desempeña como una dinámica económica y, al mismo tiempo, como un medio importante para la sobrevivencia de un significativo sector de trabajadores (subproletariado). En ese sentido, el análisis del manual de Capacitación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) y del “Programa Bolsa Familia” (PBF) fue sumamente importante para la visualización de los métodos utilizados por el gobierno en un intento de dar una cierta concepción de mundo, que nosotros entendimos como un mecanismo de difusión de objetivos ideológicos para sustentar la dominación política del Gobierno de Lula sobre los otros grupos políticos y sociales.

Palabra clave: Programa Bolsa Familia; Gobierno de Lula; Asistencia Social; Capitalismo de Estado.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - RELAÇÃO DAS PRINCIPAIS PRIVATIZAÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS.....	15
---	----

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – A CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM MARCO NA DIREÇÃO DE UMA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL DO ESTADO BRASILEIRO.....	86
FIGURA 2 – PENSE, AGORA SOBRE A IDEIA DE DIREITOS. ACOMPANHE O DIÁLOGO.....	90
FIGURA 3 – CHARGE.....	114
FIGURA 4 – CHARGE.....	125

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 ESTADO CAPITALISTA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: O GOVERNO LULA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	12
1.1 A HERANÇA NEOLIBERAL E A PROPOSTA DE ROMPIMENTO: LULA X FHC ..	15
1.2 A ORIGEM DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	34
1.3 CONCEPÇÃO DE ESTADO: O QUE MUDOU COM O PT?	37
1.4 O ASSISTENCIALISMO SOB O GOVERNO LULA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	43
2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ASSISTÊNCIA SOCIAL, POBREZA, CIDADANIA, INCLUSÃO E EXCLUSÃO	51
2.1 O QUE É <i>POBREZA</i> ? A EXPROPRIAÇÃO COMO CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL SOB O CAPITALISMO	54
2.2 ANÁLISE DE CONCEITOS: O PROJETO SOCIETÁRIO DEFENDIDO POR MEIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	56
2.3 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A CONSTRUÇÃO DO CONSENSO ATIVO.....	58
3 OS MANUAIS DE CAPACITAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)	76
3.1 MÓDULO 1 – BASES DO MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA	79
3.2 MÓDULO 2 – CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS	111
3.3 MÓDULO 3 – A GESTÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS	140

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa acerca do Programa Bolsa Família no contexto do Governo Lula (2003-2010) se propõe a investigar as transformações ocorridas na área de assistência social sob esse governo. Nosso objetivo neste estudo é analisar criticamente qual a natureza de tais transformações. Para isso, nossa proposta é ler o Programa Bolsa Família dentro de uma conjuntura política específica, o Governo Lula.

O Programa Bolsa Família marca o cenário político brasileiro, aparecendo como principal política pública no combate à fome e na erradicação da “pobreza extrema”. Por meio dele, o Governo Lula promoveu uma reorientação no espectro político, fazendo com que a pobreza e os pobres se destacassem no horizonte político do último período.

Nesse sentido, trataremos de realizar uma análise sobre o Programa Bolsa Família levando em consideração que esse programa aparece como resposta do Estado aos problemas sociais contemporâneos vividos pela sociedade brasileira diante de uma realidade de desigualdades sociais. Entendemos que

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. A questão social se expressa em suas refrações e, por outro lado, os sujeitos históricos engendram formas de seu enfrentamento.¹

Estratégia de enfrentamento adotada pelo Estado, estamos propondo ler o Programa Bolsa Família como expressão da luta entre as classes sociais no capitalismo. A concepção que orienta nossa reflexão parte do entendimento de que o Programa Bolsa Família, como principal política social pública, tem se configurado em uma forma concreta de sobrevivência para milhares de famílias que vivem em condições de miséria atualmente.

No entanto, orientados por essa perspectiva, entendemos que é preciso saber distinguir entre a leitura realizada pelo Governo Lula, que superdimensiona as funções da assistência social como via para transformação da realidade, e a função imediata que essa política cumpre para os setores sociais específicos da sociedade brasileira.

O Programa Bolsa Família, ao cumprir uma função imediata na sociedade atual, alívio imediato da fome, acaba por se tornar uma importante via de sobrevivência para um setor

¹BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 4. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2008. p. 51 e 52.

majoritário de trabalhadores precários da sociedade. Por se encontrarem em uma situação informal de trabalho, esses setores são também, em sua grande maioria, desprovidos dos espaços tradicionais de luta, como partidos, sindicatos trabalhistas ou entidades representativas dos trabalhadores.

Nesse sentido, os beneficiários do Programa Bolsa Família passam a ser organizados pelo Estado burguês. O Estado, ao organizar o *subproletariado*, se propõe a redimensionar esses setores sem ocupação formal no mercado de trabalho no seio da sociedade civil, direcionando-os para cumprir serviços temporários e informais em trabalhos precários e desvalorizados socialmente. Transforma, assim, a pobreza vista como um problema social em uma pobreza ativa para o capital.

A partir de tais considerações, a proposta do primeiro capítulo é dimensionar a amplitude do debate vivido na área de assistência social sobre o Governo Lula, destacando a expectativa popular depositada na possibilidade real de um governo petista. Partimos do entendimento de que o amplo apoio obtido pelas candidaturas Lula/PT (2003-2010) expressou o desgaste do modelo econômico neoliberal conduzido durante oito anos pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Pontuamos que, diante de uma conjuntura de desgaste político e social vivido pelas lideranças peessedebistas, o PT apareceu no cenário político eleitoral a principal saída para a constituição de um governo que tivesse legitimidade suficiente para levar adiante o desenvolvimento capitalista sem o acirramento dos conflitos sociais. Tal condição foi fortalecida em função da trajetória política vivida pelo Partido dos Trabalhadores ao lado dos movimentos sociais e dos trabalhadores organizados, os quais forneciam a credibilidade popular em relação às propostas anunciadas pelo partido.

No entanto, diferentemente de algumas críticas, não pretendemos localizar os limites da transformação social anunciada pelo PT por meio da trajetória do partido. Acreditamos que ter a dimensão do *transformismo* vivido pelo PT ao longo de sua trajetória é fundamental para compreender a atuação do partido no governo, destacando a importância que cumpre o PT com a direção política do movimento de massa no Brasil.

Estamos propondo, nesta pesquisa, pensar as transformações anunciadas pelo governo petista por meio do Programa Bolsa Família. Sugerimos que o Programa Bolsa Família foi de fundamental importância para imprimir sentido positivo às transformações anunciadas pelo PT, contribuindo, dessa forma, para forjar uma imagem popular desse governo.

Apontamos essa perspectiva, pois acreditamos que ela é fundamental para compreender de que maneira o Governo Lula tem construído sua hegemonia política. Na busca de compreender como se formam esses nexos sociais que sustentam a dominação de

uma classe sobre a outra, nossa pesquisa busca compreender qual o papel que cumpre o Programa Bolsa Família como mecanismo de dominação.

Dentro dessa perspectiva, o segundo capítulo deste trabalho, “A implementação do Programa Bolsa Família: assistência social, pobreza, cidadania, inclusão e exclusão”, trata diretamente da *ofensiva ideológica* utilizada pelo governo para imprimir à implementação do Programa Bolsa Família um caráter legal, fazendo-o ser entendido como direito social.

Nesse capítulo, buscamos analisar a implementação do Programa Bolsa Família no Brasil, por meio da problematização dos conceitos que alicerçam essa política, tais como *cidadania, pobreza, extrema pobreza, inclusão e exclusão*. Os referidos conceitos têm conferido uma “nova” racionalidade às desigualdades sociais, na tentativa de apagar os antagonismos de classe vividos na sociedade capitalista.

Buscamos compreender de que forma esse arsenal conceitual e a “nova” linguagem adotada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) permitiu (criou condições para) que o Programa Bolsa Família saísse do campo majoritário do dissenso e das polêmicas para se tornar uma política relativamente consensual.

A partir desse arsenal conceitual, o problema da desigualdade social é tratado sob o âmbito do Estado, por meio da concepção do direito formal, que ao privilegiar a discussão sobre a igualdade de oportunidades submete a discussão sobre igualdade de condições a um plano secundário. Apoiadas nessa concepção, as classes dirigentes passam cada vez mais a incrementar e complexificar o papel do Estado com o propósito de ampliar suas funções na racionalização organizada das classes subalternas. A discussão, nesse sentido, objetiva localizar o projeto social impresso nos conceitos que sustentam ideologicamente o Programa no âmbito do Estado pelo PT/governo.

Como parte constituinte desse capítulo, propomos localizar os limites na proposta de transformação anunciada pelo Governo Lula por meio do Programa Bolsa Família. Sugerimos, também, a hipótese de que o Programa Bolsa Família é uma forma de *qualificar* o subproletariado como força de trabalho informal, transformando a *pobreza passiva*, vista como um problema social, em uma *pobreza ativa* para o capital. A partir dessa hipótese de trabalho, pretendemos explicar onde estão localizados os limites da proposta de transformação pretendida por meio do Programa Bolsa Família diante de uma economia capitalista.

No terceiro e último capítulo deste trabalho, realizamos a análise crítica dos materiais oficiais do governo para capacitar os gestores do Programa Bolsa Família. A partir da análise desse material, destinado especificamente aos profissionais da área de assistência social, pretendemos destacar de que forma o Governo Lula tem promovido determinada *reorientação*

política no campo da assistência social em função de seu projeto de sociedade ao dar destaque principalmente à política do Programa Bolsa Família.

Nesses materiais, o governo cristaliza seu entendimento sobre qual o papel que o Estado deve cumprir na sociedade. A tese que orienta a condução do Estado pelo Governo Lula está baseada na necessidade de inclusão do subproletariado (“setores excluídos”) aos círculos produtivos do capital. Segundo essa concepção, cada indivíduo deve cumprir seu papel e sua função no seio do Estado e da sociedade civil, ao lado da ética do trabalho, que aparece como a saída individual para superação da condição de miséria em que vivem as famílias do referido grupo. Tal raciocínio torna-se amplamente hegemônico no Governo Lula.

A análise sistemática do material de “Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF)” revela que a concepção de inclusão social que orienta as ações do Programa Bolsa Família se funda no mérito de cada um em potencializar suas capacidades produtivas. Nesse sentido, o objetivo central do capítulo é analisar os métodos utilizados pelo Governo Lula para garantir esse entendimento.

Ainda no terceiro capítulo, propomos pensar o referido material como mecanismo de dominação, por apresentar um conteúdo ideológico extremamente ofensivo, relacionado diretamente com o esforço das classes dirigentes em querer moldar o mundo a sua forma e de acordo com seus interesses específicos de classe. Propomos, desse modo, compreender o material como parte do arsenal utilizado pelas classes dirigentes para arquitetar sua dominação.

Utilizado como instrumento técnico para implementação do Programa Bolsa Família, esse material acaba disseminando determinada concepção de mundo de acordo com interesses específicos, isto é, respaldado pela legalidade do Estado, é utilizado como forma de imprimir a essa concepção status de veracidade.

1 ESTADO CAPITALISTA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: O GOVERNO LULA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O objetivo deste primeiro capítulo é construir um panorama geral sobre a conjuntura política do Brasil durante os anos de Governo Lula (2003-2010) e as principais expectativas políticas depositadas nesse governo, localizando onde residem as principais semelhanças e rupturas com a forma de governar de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

A disputa eleitoral à Presidência da República, em 2002, teve um dos principais eixos políticos marcado pelo desgaste do modelo econômico neoliberal, conduzido durante oito anos pelo Governo Fernando Henrique Cardoso²(PSDB), entre 1995 e 2002.

Frustrados os planos do PSDB e de Sergio Motta, um dos formuladores do partido, de se manter por duas décadas à frente do governo federal, o PSDB foi derrotado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no plano nacional. A eleição de Lula³, em 2002, à Presidência da República significava o fim da hegemonia política do PSDB, ao mesmo tempo em que alimentava as expectativas de mudança do então vigente modelo econômico neoliberal, dirigido majoritariamente pelos tucanos entre os anos de 1995 e 2002, um governo que ficou marcado pela postura privatista no plano dos serviços públicos.

Diante desse cenário político, o tom impresso à campanha eleitoral petista tratou de vincular e responsabilizar o desgaste vivido no plano econômico diretamente às lideranças políticas do PSDB, o que serviu para aprofundar ainda mais a crise vivida, no plano nacional,

²Vice-presidente: Marco Maciel (PFL), coligação Partido da Frente Liberal (**PFL**), atualmente denominado Democratas (**DEM**). “Registro no Cartório do 1º Ofício de Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Brasília sob nº 000003143 do Livro A-05, em 30/06/08. Estatuto aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, em sessão de 30/06/2008. Resolução – TSE nº 22899, publicada no DJ de 24/09/08”. Consulta realizada no site www.dem.org.br, no dia 02/02/2012, às 16h01.

³Primeiro governo Lula, eleições em 2002, gestão 2003/2006. Coligação *Lula Presidente*: Partido dos Trabalhadores (**PT**) – José Dirceu de Oliveira (presidente); Partido Liberal (**PL**) – Valdemar Costa Neto (presidente); Partido Comunista do Brasil (**PCdoB**) – José Renato Rabelo (presidente); Partido da Mobilização Nacional (**PMN**) – Oscar Noronha Filho (presidente); Partido Comunista do Brasileiro (**PCB**) – Zuleide Faria de Melo (presidente). Segundo governo Lula, reeleição em 2006, gestão 2007/2010. Coligação *A força do povo*: Partido dos Trabalhadores (**PT**); Partido Comunista do Brasil (**PCdoB**); Partido Republicano Brasileiro (**PRB**). José Alencar concorreu a vice-presidente junto ao PT e a Lula nas duas eleições; na primeira eleição, em 2002, concorreu pelo Partido Liberal (PL), na segunda eleição, em 2006, concorreu pelo Partido Republicano Brasileiro (PRB). A agremiação que resultou no PRB iniciou com a sigla de PRM, isto é, Partido Municipalista Renovador, em 2003. Em 25 de outubro de 2005, a agremiação “requereu ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE, mediante petição protocolizada sob o nº 3956/2005, o pedido de registro do partido, o qual originou o Processo de Registro nº 301. Nos termos da Resolução nº 22.072/75, no dia 25 de agosto de 2005, resolvem os ministros do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, por unanimidade, deferir o registro definitivo do Partido Municipalista Renovador – PRM (...) em Convenção Nacional realizada no dia 25 de outubro de 2005, alterou sua denominação para Partido Republicano Brasileiro e sua sigla para PRB (...)”. O novo nome foi sugerido por seu presidente de honra, José Alencar, segundo informações do site do PRB. Consulta realizada no site www.prb.org.br, no dia 01/02/2012, às 16h36.

por esse partido.

Em contrapartida, era esperado pelos eleitores que a candidatura de Lula pelo PT pudesse realizar uma transformação na sociedade brasileira, a partir de uma nova forma de fazer política, em que prevalecesse o compromisso com a democracia plena e não restrita apenas aos círculos elitizados de fazer política, como na era de FHC.

Essa era a proposta do Partido dos Trabalhadores, que ganhou respaldo para além do plano do discurso político em época de eleições, para se concretizar em apoio político dos mais diferentes setores sociais, organizados em torno da candidatura de Lula.

A explicação para o amplo apoio obtido pela candidatura de Lula/PT esteve relacionada intimamente à trajetória de luta do partido. Trata-se de uma trajetória marcada pelas lutas sociais, sobretudo pela caminhada ao lado de entidades representativas dos trabalhadores e de setores populares organizados, dos quais se destacaram, historicamente, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que se tornaram emblemáticos na vida política do partido, tanto pela influência que exerciam sobre o PT, quanto pela influência que dele recebiam. Tal condição viabilizou um importante legado ao PT: a credibilidade do apoio popular.

Virgínia Fontes, ao tratar da formação do Partido dos Trabalhadores e do significado que assumiu no cenário nacional, em seu processo de formação, fornece elementos importantes para compreender a relação íntima vivida entre o partido e os movimentos sociais desde sua origem. Segundo ela,

A formação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1981, alterava os acanhados contornos sugeridos pela “redemocratização”, ao incorporar e imantar politicamente parcela expressiva das diferentes tendências do campo popular. Dois elementos devem ser considerados no PT (...). A importância da presença massiva de trabalhadores e de sindicatos na sua construção reforçava laços classistas (de cunho marcadamente sindical) e atuava no sentido de estabelecer conexões anticapitalistas, em primeiro lugar entre os diferentes sindicatos e seus variados interesses corporativos e, em seguida, entre miríades de movimentos sociais. Forjava-se uma consciência anticapitalista no interior da classe trabalhadora. Em segundo lugar, a presença no PT de organizações militantes com origem e formação política diversificadas. Muitas tendências eram francamente socialistas e, mesmo em momentos posteriores, em luta contra outras tendências mais acomodantes, mantiveram na pauta do PT a reflexão sobre o papel do Estado e da organização política anticapitalista. Se o Partido dos Trabalhadores continha em seu interior tendências não apenas diferentes, mas em diversos aspectos crescentemente contraditórias, caracterizou-se, em toda a década de 1980, como um partido antiburguês⁴.

⁴FONTES, Virgínia. O Brasil capital-imperialismo: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010. p. 232.

Tal relação atualmente assume outro peso na vida interna do partido. Se antes ela se reproduzia como parte da essência do PT, expressando a importância das lutas populares para o projeto defendido pelo partido, foi radicalmente afetada ao longo de sua trajetória, se reproduzindo em escala secundária na vida do partido, mudança que expressou o *transformismo*⁵ vivido pelo PT ao longo de sua trajetória.

Porém, é com base nessas características e nessa trajetória, bem como no financiamento burguês, que se constituíram os alicerces da candidatura petista, a qual prometia ser a única via capaz de realizar as mudanças político-sociais necessárias para o Brasil, se consolidando na “expressão político-partidária dos segmentos subalternos da sociedade civil”⁶, como assinalou Virgínia Fontes.

Orientado pela estratégia eleitoral⁷ e respaldado por sua trajetória de luta ao lado dos movimentos sociais, o PT propôs capitalizar grande parte da insatisfação político-social vivida durante os anos de governo FHC, por meio da retomada de temas polêmicos, como, no caso da reforma agrária, a questão da distribuição de renda no país, os limites do modelo econômico conduzido pelo PSDB (neoliberalismo), o arrocho salarial, o desemprego, os efeitos degradantes do imperialismo sobre os países emergentes, a submissão político-econômica do Brasil diante dos chamados países de primeiro mundo, dos quais os EUA acabaram por se tornar referência negativamente emblemática, por sua postura imperialista diante do mundo.

A necessidade de mudança, anunciada e sentida por importantes setores sociais, moveu diferentes grupos de ativistas políticos de distintas orientações, em direção à

⁵*Transformismo* é um conceito utilizado por Erelino Coelho, a partir da proposição original de Antonio Gramsci, para explicar as mudanças políticas programáticas vividas pelo PT (Partido dos Trabalhadores) ao longo de sua trajetória. Para mais informações, consultar: COELHO, Erelino. *Uma esquerda para o capital: crise do marxismo e mudanças nos projetos políticos dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)*. Tese (Doutorado em História) – Programa de pós-graduação em História da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005 (especificamente capítulo 8 – *Transformismo: a crise do marxismo como deslocamento da esquerda na luta de classes*).

⁶FONTES, Virgínia. *O Brasil capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010. p. 240.

⁷Em 2002, a via eleitoral já havia se consolidado como principal eixo estratégico nas lutas do partido, compreendida como única via capaz de promover a esperada transformação na sociedade brasileira, novo horizonte que implicou o abandono das lutas diretas e do enfrentamento com a estrutura do Estado burguês. Em periodização proposta por Felipe Demier, o processo de distorção dos objetivos iniciais do partido acontece de 1988 e 1992, período chamado pelo autor de momento de “*inflexão*”. Nesse momento, não se via mais o controle popular sobre os mandatos dos eleitos. Cyro Garcia, no mesmo sentido, ao refletir sobre esse processo, argumenta que: “*Contraditoriamente, avaliamos que a partir dos êxitos eleitorais, notadamente o de 1988, o partido começou a romper com a lógica da ruptura, iniciando um processo de integração ao regime que se aceleraria no decorrer da década de 90. Sua vida orgânica passou a ser dominada pelos funcionários das prefeituras, dos gabinetes, dos parlamentares, levando-o a um processo de burocratização, que o afastou progressivamente daqueles setores que, em sua origem, reivindicava representar*” (GARCIA, Cyro. *Partido dos Trabalhadores: rompendo com a lógica da diferença*. Tese (Mestrado em História Social) – Niterói, 2000. p. 34).

candidatura de Lula/ PT em 2002⁸. A expectativa estava depositada na possibilidade de construir um plano nacional de desenvolvimento autossustentável para o Brasil, do qual o PT prometeu ser o interlocutor.

A disputa eleitoral no segundo turno se deu entre os candidatos Luiz Inácio Lula da Silva/PT (José Alencar/PL – vice-presidente) e José Serra/PSDB (Rita Camata/PMDB – vice-presidente).

Realinhado o jogo político eleitoral, o segundo turno apareceu, sobretudo, marcado pela polarização entre *esquerda*(PT) e *direita conservadora* (PSDB), o que, após oito anos de Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e do desgaste político vivido por esse partido, acabou por favorecer a candidatura de Lula/PT, que conseguiu capitalizar parte significativa do apoio político também de outras legendas para sua plataforma política no segundo turno.

No entanto, é preciso lembrar que esse apoio não se deu sem críticas, ainda que vindo de uma minoria. Para os grupos mais críticos da lógica que o PT vinha imprimindo às lutas sociais nos últimos anos, a adesão à candidatura de Lula/PT (no segundo turno) apareceu justificada sob o nome de *apoio crítico*, com o objetivo de pontuar os problemas e os limites existentes na proposta petista de *desenvolvimento sustentável e economia solidária*.

O realinhamento eleitoral e as diferentes conotações políticas dadas ao então chamado *apoio crítico* à candidatura petista pareciam se sustentar na necessidade de rompimento com o modelo de desenvolvimento econômico neoliberal e suas principais lideranças peessedebistas.

Estes grupos políticos propunham adotar uma postura de cobrança diante de um possível governo petista, em busca do cumprimento das reivindicações populares, o que em grande medida expressava a crença, por parte de algumas organizações, de que esse seria um governo em disputa, caracterizado por setores de governo de *centro-esquerda*.

2.1 A HERANÇA NEOLIBERAL E A PROPOSTA DE ROMPIMENTO: LULA X FHC

A principal crítica à gestão tucana, realizada pelo PT, se deu sobre a estratégia privatista⁹ adotada pelo PSDB de Fernando Henrique Cardoso em seus governos, via que

⁸No primeiro turno das eleições presidenciais de 2002, disputaram o pleito os candidatos a presidente José Serra (PSDB); Luiz Inácio Lula da Silva (PT); Anthony Willian Matheus Garotinho (PSB); Ciro Ferreira Gomes (PPS); José Maria de Almeida (PSTU) e Rui Costa Pimenta (PCO).

⁹“O Plano Nacional de Desestatização – PND, foi instituído com a Lei nº 8.031, de 12.04.90, quando a privatização tornou-se parte integrante das reformas econômicas iniciadas pelo Governo. Naquela época, foram concentrados esforços na venda de estatais produtivas, pertencentes a setores estratégicos, o que permitiu a inclusão de empresas siderúrgicas, petroquímicas e de fertilizantes no PND. Entre 1990 e 1994, o governo federal desestatizou 33 empresas, sendo 18 empresas controladas e 15 participações minoritárias da Petroquisa e Petrofertil. Foram realizados ainda oito leilões de participações minoritárias no âmbito do Decreto nº1.068”

prometia ser a saída para todos os males sociais, por meio do barateamento nos custos e da melhoria na qualidade de serviços essenciais à população em geral.

Contrariando a lógica anunciada pelas lideranças peessedebistas, a via privatista seguiu sendo criticada, por variados grupos políticos, principalmente por seu principal adversário no campo eleitoral, o Partido dos Trabalhadores, que se utilizou da crítica para marcar sua principal diferença na concepção de governo.

Segundo Renato Simões, secretário de Movimentos Populares do PT, *“a cultura privatista fomentou toda a precarização dos serviços públicos em São Paulo: ‘Tanto na gestão de Alckimin quanto na gestão de Serra, o serviço público é visto como um instrumento de acúmulo de capital privado, por meio de terceirizações diretas de diversos serviços ou de disfarçadas, como no caso das OS [Organizações Sociais] e Oscips [Organização da Sociedade Civil de Interesse Público]. O serviço público se tornou um grande negócio para grupos privados”*¹⁰.

Estudos específicos sobre as consequências da via privatista utilizada pelo PSDB em seus governos, tanto a nível estadual como a nível federal, demonstraram que, diferentemente do que foi anunciado no plano do discurso como justificativa lógica para a venda de estatais, a via privatista não solucionou a questão da dívida do Estado de São Paulo com a União, como pretendiam seus dirigentes políticos à época:

O processo de venda de estatais e concessões de rodovias gerou R\$ 79,2 bilhões até 2010 (em valores atualizados pelo IGP-DI), no entanto dados do Tribunal de Contas da União apontam que a dívida de São Paulo não diminuiu, ao contrário: o valor a ser pago para o governo federal aumentou R\$ 50,3 bilhões em 1997 para mais de R\$145 bilhões em 2009.

A redução do Estado não se limitou à venda de empresas estatais, mas também implicou a contratação de agentes privados para prestação de serviços públicos na educação, na saúde e no setor cultural. É o caso das “Organizações Sociais” (OS) e das “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (Oscips), às quais se transfere a responsabilidade pela gestão de equipamentos, pessoal e verbas. Os governos do PSDB impulsionaram, ainda, o crescimento das fundações privadas ditas “de apoio” a instituições de ensino de pesquisa, com as quais passaram a celebrar contratos sem licitações¹¹.

A privatização de empresas e de serviços, durante o Governo Fernando Henrique

(Privatizações no Brasil 1990-1994/1995-2002. Ministério do Desenvolvimento, Indústrias e Comércio Exterior. Publicação preparada pela Área de Desestatização e Reestruturação – AD, Julho de 2002).

¹⁰LIN, Nelson; PRADO, Débora. Revista Adusp – Associação dos Docentes da USP, Seção Sindical do Andes-SN. Apoio a classe média e do interior (e limitações do PT) favorecem PSDB. São Paulo (SP) Outubro de 2011. n.51.p.60 e 61.

¹¹WEISSHEIMER. Marco Aurélio. Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2.ed. Editora Perseu Abramo, 2010.

Cardoso, se tornou propriedade característica do governo PSDB, assinalando o desgaste político vivido pelo neoliberalismo. Os estudos acerca de tal prática também têm anotado o impacto concreto desse processo no cotidiano dos trabalhadores, visto que, longe de estar restrito ao plano do enfrentamento ideológico e político, como se faz notar mais facilmente, foi responsável por perdas significativas para a população em geral, o que levou à redução do Estado e dos serviços públicos brasileiros, resultando no desemprego de dezenas de milhares de profissionais qualificados que antes trabalhavam nas empresas privatizadas.

Ao passo que essa estratégia de desenvolvimento significou o sucateamento do setor público, a iniciativa favoreceu grandes empresários do setor privado, os quais, dispendo de poder econômico, influenciaram por sua vez nas escolhas políticas de Estado, o que garantiu em grande medida o respaldo das iniciativas do governo por essas frações de classe.

O caso da venda da Vale do Rio Doce e da Light se tornou emblemático, por tais empresas terem sido vendidas a preços muito abaixo do que valiam. Além delas, muitas outras estatais foram privatizadas durante os anos do governo tucano. A título de exemplo, segue abaixo uma tabela com as principais privatizações do período:

TABELA 1- RELAÇÃO DAS PRINCIPAIS PRIVATIZAÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS
Preço pela cotação do dólar o dia da venda*
Fonte: O Brasil privatizado. BIONDI, Aloysio. 2003¹²

EMPRESAS	VALOR DA VENDA
TELESP	4,96 bilhões
VALE DO RIO DOCE	3,13 bilhões
TELESP CELULAR	3,07 bilhões
CPFL (ENERGIA, SÃO PAULO)	3,01 bilhões
TELE NORTE LESTE	2,94 bilhões
LIGHT (Rio de Janeiro, distribuidora)	2,35 bilhões
EMBRATEL	2,27 bilhões
USIMINAS	1,94 bilhões
ELETROPAULO METROP (energia, São Paulo)	1,77 bilhões
TELE CENTRO SUL	1,77 bilhões
COELBA (energia, Bahia)	1,60 bilhões
CEEE (energia, Rio Grande do Sul)	1,48 bilhões
COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL	1,49 bilhões
CEEE- CENTRO OESTE (energia)	1,37 bilhões
TELE SUDESTE CELULAR	1,36 bilhões
CEMING (energia, Minas Gerais)	1,05 bilhões
COPEL (petroquímica)	861 milhões
REDE FERROVIÁRIA FEDERAL-SUDESTE	**870 milhões

¹²*Os preços acima se referem não apenas aos valores apurados nos leilões, mas incluem também eventuais cifras apuradas com as “vendas de sobras”.**Os preços divulgados para as ferrovias privatizadas são fictícios: houve apenas uma entrada de 10% a 15% (só para a malha Sudeste, o percentual chegou a 30%); o valor pago em 30 anos, sem correção para o saldo devedor, isto é, com atualizações apenas das prestações trimestrais.

TELEMIG CELULAR	750 milhões
CACHOEIRA DOURADA (energia, Goiás)	710 milhões
TELE CELULAR SUL	700 milhões
CRT (Tele, Rio Grande do Sul)	660 milhões
TELE NORDESTE CELULAR	660 milhões
COSERN (energia, Rio Grande do Norte)	600 milhões
AÇOMINAS	600 milhões
COSIPA	590 milhões
CERJ (energia, interior do Rio de Janeiro)	590 milhões
ENERSUL	570 milhões
ENERGIPE (energia, Sergipe)	520 milhões
ACESITA (siderúrgica)	460 milhões
TELE CENTRO OESTE CELULAR	660 milhões
CEG	430 milhões
TELE LESTE CEULAR	430 milhões
ESCELSA (energia, Espírito Santo)	430 milhões
CEMAT (energia, Mato Grosso)	350 milhões
BANERJ	330 milhões
REDE FERROVIÁRIA- CENTRO LESTE	**320 milhões
PQU (petroquímica)	290 milhões
METRÔ RJ	260 milhões
COPENE (petroquímica)	270 milhões
PORTO DE SANTOS TERMINAL	251 milhões
BANCO MERIDIONAL	240 milhões
PETROFLEX	230 milhões
REDE FERROVIÁRIA SUL	** 210 milhões
ULTRAFÉRTIL	205 milhões
EMBRAER (indústria aeronáutica)	190 milhões
FOSFÉRTIL	180 milhões
SALGEMA (petroquímica)	140 milhões

Diante desse cenário, é possível compreender que parcelas significativas dos setores populares organizados tenham se movimentado em direção à candidatura de Lula/PT. Impulsionados por diferentes expectativas, tais parcelas acreditaram que o PT fosse a alternativa com maior potencial para mudar os rumos políticos e econômicos que o Brasil vinha traçando em busca de conquistar melhores condições de vida.

Eleito em 2002, pela primeira vez à Presidência da República, Lula e o PT apresentam oficialmente as principais diretrizes de seu projeto de sociedade por meio de seu Programa de Governo. O programa busca condensar e atender (ao menos no plano do discurso) o que o partido entendia serem as insatisfações vividas durante as eras de FHC:

Só um novo contrato social que favoreça o nascimento de uma cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos e da construção de um País mais justo econômica e socialmente permitirá aprofundar a democratização da sociedade, combatendo o autoritarismo, a desigualdade e o

clientelismo. Na busca de um novo contrato, a mobilização cívica e os grandes acordos nacionais devem incluir e beneficiar os setores historicamente marginalizados e sem voz na sociedade brasileira. Só assim será possível garantir, de fato, a extensão da cidadania a todos os brasileiros. É indispensável, por isso, promover um gigantesco esforço de desprivatização do Estado, colocando-o a serviço do conjunto dos cidadãos, em especial dos setores socialmente marginalizados. Desprivatizar o Estado implica também um compromisso radical com a defesa da coisa pública. A administração deixará de estar a serviço de interesses privados, sobretudo dos grandes grupos econômicos, como até agora ocorreu. Um Estado eficiente, ágil e controlado pelos cidadãos é também a melhor arma contra o desperdício e a corrupção.

A imensa tarefa de criar uma alternativa econômica para enfrentar e vencer o desafio histórico da exclusão social exige a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado, evitando o comportamento predatório de monopólios e oligopólios.

(...). Nos últimos oito anos, muita coisa mudou no Brasil. A inflação foi contida, mas não foram criadas oportunidades melhores para o povo. Apesar de todas as promessas, o atual governo fracassou ao não criar as condições para o crescimento sustentado do País. A desigualdade continuou em níveis inaceitáveis. A indignação e a marginalização social aumentaram, com milhões de famílias sem ter sequer o que comer. O desemprego se infiltrou como uma doença na sociedade. A superação desse quadro deixado pelas atuais políticas do governo requer uma atenção especial para os milhões de jovens que anualmente tentam entrar no mercado de trabalho, mas não encontram reais oportunidades de emprego. É preciso evitar que a juventude se torne presa fácil da criminalidade, do tráfico de drogas e do contrabando de armas¹³.

O desgaste político-econômico vivido durante os anos de governo PSDB incidiu não somente sobre os trabalhadores e setores de baixa renda, que buscavam melhores condições de vida, como era de se esperar diante desse cenário, atingiu também importantes setores do empresariado e das elites emergentes no Brasil, que, preocupadas com as condições políticas sociais, previam a necessidade de mudança nos rumos políticos como condição para dar continuidade à expansão capitalista do mercado brasileiro e, concomitantemente, recuperar as bases sociais do consenso. Diante dessa necessidade político-social, o PT apareceu no cenário político aglutinando em sua legenda diferentes e, em princípio, contraditórios interesses. Esse fenômeno foi chamado de *revolução preventiva*.

Quando os subalternos não se conformam mais com a ordem estabelecida, quando deixa de existir o consenso entre as massas exploradas, os conflitos entre as classes (no plano político e/ou econômico) leva a necessidade por

¹³Plano de Governo 2002. Coligação *Lula Presidente*. Luiz Inácio Lula da Silva – candidato a presidente; José Alencar – candidato a vice-presidente. **Partidos da Coligação:** Partido dos Trabalhadores (**PT**) – José Dirceu de Oliveira e Silva (presidente); Partido Comunista do Brasil (**PCdoB**) – José Renato Rabelo (presidente); Partido Liberal (**PL**) – Valdemar Costa Neto (presidente); Partido da Mobilização Nacional (**PMN**) – Oscar Noronha Filho (presidente); Partido Comunista Brasileiro (**PCB**) – Zuleide Faria de Melo (presidente). **Comissão de Programa de Governo Coordenador:** Antônio Palocci Filho. p. 2, 3 e 8..

parte das burguesias de redefinir o lugar dos subalternos no “jogo” político¹⁴.

Nesse sentido, a aposta no PT, como uma nova liderança popular para o Brasil, expressou em grande medida essa necessidade de mudança e a tentativa de atribuir uma nova racionalidade para a organização social vigente, ao assumir um compromisso de manutenção política e econômica da sociedade brasileira ao passo que se propunha a realizar algumas reivindicações pontuais dos setores populares por melhores condições de vida, com vistas à reafirmação da legitimidade do Estado, tendo em vista que

(...) o Estado é concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à máxima expansão do próprio grupo. Mas atenção: essa expansão, para ser eficazmente levada a cabo, não poderia aparecer como a realização dos interesses exclusivos dos grupos diretamente beneficiados. Ela deve se apresentar como uma expansão universal – expansão de toda a sociedade –, por meio de incorporação à vida estatal das reivindicações e interesses dos grupos subalternos, subtraindo-os de sua lógica própria e enquadrando-os na ordem vigente. Incorporação essa que é o resultado contraditório de lutas permanentes e da formação de equilíbrios instáveis e de arranjo de força entre as classes¹⁵.

Ao apresentar as eleições como a via ideal para realização dessas mudanças na sociedade brasileira, o PT cumpriu o receituário burguês de uma transformação dentro da ordem. Reconhecendo parcialmente algumas necessidades políticas e materiais, de setores subalternos, o governo incorporou essas demandas sociais à ordem do capital, pretendendo criar uma racionalidade comum entre capital e trabalho. Quando incorporam demandas populares sob tal lógica, as classes dirigentes pretendem imprimir um sentido comum e universal às reivindicações da classe trabalhadora.

A compreensão dessa dimensão implicou em um importante debate a respeito do caráter de transformação proposto pelo PT em seu governo. Grande parte desse debate, vivenciado no campo político-ideológico, esteve orientado a denunciar o governo petista com o objetivo de apontar as contradições evidentes na sua proposta de conciliação entre os interesses dos trabalhadores e empresários. Em decorrência dessa compreensão, grande parte da crítica direcionada ao Governo Lula esteve orientada a esclarecer a natureza dessa incompatibilidade de interesses.

Ao apresentar essa crítica referenciada em um arcabouço teórico específico, nem

¹⁴DIAS, Edmundo Fernandes. *Política brasileira: embates de projetos hegemônicos*. São Paulo: Editora Instituto José Luiz e Rosa Sudermann, 2006.p.15.

¹⁵BIANCHI, Álvaro. *O laboratório de Gramsci: filosofia história e política*. São Paulo:Alameda, 2008.p.176.

sempre os críticos nos ajudam a compreender onde estão localizados os nexos que sustentam a dominação de uma classe social sobre as demais. Para nós, é de extrema importância tentar compreender a forma como as classes dominantes arquitetam essa dominação. Nesse sentido, queremos propor compreender a hegemonia política vivida pelo PT em seu governo a partir de alternativas concretas constituídas pelo governo para a população em geral.

Estamos propondo pensar que o amplo apoio obtido pelo governo petista estaria, em um primeiro momento, ligado ao desgaste vivido durante os anos do governo do PSDB e, em um segundo momento, ligado diretamente às alternativas criadas pelo Governo Lula na área social, as quais se sobrepuseram às fórmulas já experimentadas no governo tucano.

Para nós, querer realizar uma avaliação política partindo estritamente da compreensão que se faz de maneira abstrata de certa teoria não significa realizar uma avaliação que corresponda à realidade, pois dessa forma deixam-se de apreender os elementos mais imediatos que orientam as ações dos sujeitos a determinadas escolhas.

Ainda que o elemento teórico seja de importância essencial para a luta política e para a luta pela construção de um novo modelo de sociedade, é imprescindível que junto a esse elemento (teórico) seja articulada a análise mais concreta da realidade; caso contrário, o resultado das pesquisas e estudos não passará de uma reprodução de tal ou qual teoria.

Essa compreensão do todo, que propõe apontar as contradições vividas no modo de produção capitalista e os reflexos dessa contradição, deixa de compreender que a organização social capitalista é mais do que contradições insolúveis; ela é, sobretudo, a *organização dessas contradições* por meio do consenso. A construção do consenso tem sido, assim, um importante método de articular os interesses das classes trabalhadoras aos interesses das classes dominantes, ao imprimir sentido comum a ambas.

A contradição desse ponto de vista é relativa. Ao atribuir uma racionalidade orgânica a essas contradições, o governo garante a realização de um projeto que se efetiva e se reproduz, em grande medida, *como expressão de uma vontade coletiva*, ainda que essa vontade e/ou esse *consenso* não sejam forjados de forma pacífica como nos é apresentado pelas classes hegemônicas.

Nesse sentido, pensar a realidade simplesmente como pura dominação, como parte de um plano maquiavélico, é reduzir as disputas políticas a um campo de batalha entre dois exércitos bem definidos (dominantes e subalternos), deixando-se de compreender as diferentes formas como se constroem os *arranjos sociais em torno do consenso*.

Contrariando a lógica exaustivamente anunciada por alguns críticos, o Governo Lula atuou no sentido de construir consensos entre diferentes setores sociais, por meio da

realização parcial de suas demandas e da abertura de canais de diálogo direto entre o governo e setores específicos, como os movimentos de mulheres, negros, homossexuais –*minorias* que em outros governos não haviam encontrado essa via –, sendo que o principal canal aberto foi com os setores sociais de baixíssima renda, por meio da rede de políticas públicas de proteção social, da qual o Bolsa Família é protagonista.

André Singer, ao observar a maneira como se deu a adesão hegemônica ao projeto petista por setores de diferentes orientações e interesses, defendeu a ideia de que “*a explicação estaria em uma nova configuração ideológica, que mistura elementos de esquerda e de direita. O discurso e a prática, que unem manutenção da estabilidade e ação distributiva do Estado*¹⁶...”.

A consolidação desse projeto, que acaba por forjar certa visão de mundo, tem sido um dos aspectos mais importantes e preocupantes da realidade contemporânea, isso porque cria um impasse que tem limitado a ação da esquerda anticapitalista no Brasil a um patamar *reivindicatório*. Além disso, o que tem agravado a situação é a capacidade desse governo em incorporar parcelas significativas do programa dos movimentos sociais sob a lógica hegemônica.

Nesse sentido, a proposta deste primeiro capítulo é não somente *reconhecer* o Governo Lula e o Programa Bolsa Família além das fronteiras da *dominação*, mas compreender aquele dentro de uma dinâmica específica que tem transformado medidas como o Programa Bolsa Família em parte de um programa de classe, com impacto real na vida dos beneficiários do Programa.

Para dar continuidade a esta discussão, a questão que orienta a presente pesquisa tem a ver com o propósito de compreender as formas de dominação do Governo Lula, bem como de questionar porque a esquerda não tem sido capaz de se aglutinar de maneira significativa em torno de um programa comum, a exemplo das frações dominantes.

Os motivos político-sociais para tentar responder a essa incógnita seriam inúmeros, segundo as leituras que se fazem da teoria política em geral, variando o peso de determinados elementos conforme determinadas teorias. Entre eles, poderíamos citar “crise de direção”; “condições objetivas do capital”; “mecanismos de repressão”; “correlação de forças” e uma série de eteceteras, que se transformou quase que num *repertório da esquerda*.

Ousando fugir um pouco da lógica habitual, sem menosprezar a importância dos elementos apontados acima, mas os compreendendo dentro de certo contexto histórico,

¹⁶SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. Novos estudos, 2009. p. 83 (Fazemos nossas ressalvas quanto a “*ação distributiva do Estado*”, acerca da qual este trabalho apontará críticas mais adiante).

gostaríamos de compartilhar algumas das hipóteses que em nossa opinião tem inviabilizado a esquerda de maneira geral, a consolidar um programa de classe capaz de organizar os subalternos, ao mesmo tempo que tem inviabilizado compreender, mais profundamente, os mecanismos que viabilizam a dominação hegemônica da burguesia sobre a grande massa de trabalhadores existentes.

Nossa primeira hipótese é de que a leitura ortodoxa, segundo algumas concepções políticas, principalmente as que se pretendem baseadas no marxismo revolucionário e materialismo histórico, tem limitado a *ação* anticapitalista por meio da construção concreta de *projetos sociais* de pequeno e médio porte. Tal limitação está associada ao entendimento de que os referidos projetos não são capazes de mudar o modo de produção capitalista, o que os torna secundários na agenda desses grupos políticos ou, até mesmo, desnecessários (como no caso da extrema esquerda).

Em segundo lugar, destacamos que, como consequência dessa visão que se pretende totalizadora, deixa-se que ações aparentemente de pequeno alcance sejam *ocupadas* e *organizadas* sob a lógica hegemônica. Tem-se um exemplo disso no caso concreto do Programa Bolsa Família, que foi duramente criticado por se tratar de um programa reformista, assistencialista, eleitoreiro e, por uma série de motivos decorrentes dessa avaliação mais geral, criticado fundamentalmente por ser incapaz de mudar as bases de exploração do trabalho.

Esquece-se, assim, que o Programa Bolsa Família, ainda que carregue esses aspectos, é uma “herança” dos trabalhadores e dos movimentos sociais organizados que lutaram por um projeto de renda mínima para as famílias de baixa renda, foi um projeto gestado nos movimentos populares. Ler o Programa Bolsa Família e compreendê-lo simplesmente dentro de um cenário de dominação e contenção social é estagnar a história e negar as disputas entre classes, bem como abrir mão da possibilidade de construir significados coletivos em torno de um projeto, para o legar exclusivamente a um governo.

Em terceiro lugar, destaca-se que, como desdobramento dos itens acima, a crítica ao governo tem, na grande maioria das vezes, se limitado a uma crítica ideológica vivida no campo teórico-político, o que dificultou a construção coletiva de um referencial à esquerda no último período. Ainda que o processo de discussão político-social seja de extrema importância, a esquerda tem sido incapaz de se aglutinar em torno de um projeto que, em detrimento das divergências, possa ser um referencial popular, a exemplo das classes dominantes, que longe de serem homogêneas, se organizam a partir de um projeto em comum.

Em busca de compreender esses limites, vamos nos utilizar da reflexão proposta por Singer, a qual parece dimensionar com maior precisão de que maneira o Governo Lula tem

construído sua hegemonia política. Superando em alguma medida as avaliações realizadas pelos críticos da oposição de esquerda, segundo Singer:

O pulo do gato de Lula foi, sobre o plano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, *corresponde nada menos que à realização de um completo programa de classe*. Não o da classe trabalhadora organizada, cujo movimento iniciado no final da década de 1970 tinha por bandeira a “ruptura com o atual modelo econômico”, mas à fração de classe que Paul Singer chamou de “subproletariado” ao analisar a estrutura social do Brasil no início dos anos de 1980¹⁷.

Foi assim que o Governo Lula, à medida que reorganizou as forças políticas em questão, fortaleceu também a dinâmica de acumulação de capitais, levando diversos analistas a afirmar que, do ponto de vista macroeconômico, o governo manteve a ortodoxia do modelo neoliberal de desenvolvimento econômico e social com *qualidade superior*, por viabilizar o fortalecimento das bases sociais para sustentação desse projeto.

O segundo governo petista (2007-2010) deu continuidade à perspectiva de *mudança e transformação*, que segundo o PT teria se iniciado em 2003, a partir de seu primeiro mandato. Dados os resultados positivos do primeiro governo, a proposta seguiu sendo ampliar o alcance de medidas político-sociais, como as do Programa Bolsa Família, que, direcionadas a setores de *baixíssima renda*, se consolidaram em importante apoio político eleitoral nas eleições de 2006, como indicado no Plano de Governo 2007-2010:

As eleições de outubro de 2006 serão um confronto entre passado e futuro. De um lado, o bloco conservador que governou o Brasil na década de noventa e nos primeiros anos deste século. De outro, as **forças progressistas comprometidas com um projeto nacional de desenvolvimento popular**, democrático e soberano que passaram a governar o Brasil desde janeiro de 2003, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República. **Assim, as eleições de 2006 – mais do que quaisquer outras no passado - estarão marcadas por um enfrentamento político-ideológico que opõe um bloco social comprometido com profundas mudanças na sociedade brasileira àqueles que sempre utilizaram o poder do Estado em benefício dos interesses de uma minoria**¹⁸.

Ao mesmo tempo em que anunciava mudanças de cunho social como propriedade

¹⁷SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. Novos estudos, 2009. p. 98.

¹⁸Programa de governo 2007/2010. Lula de novo com a força. **Comissão de Programa de Governo**: Marco Aurélio Garcia (coordenador); Dilermando Toni Glauber Piva; Juarez Guimarães Miriam Belchior; Renato Rabello; Valter Pomar. **Equipe de Trabalho**: Bruno Gaspar e Cilene Antonioli. **Coordenação de Campanha**: Ricardo Berzoini (coordenador); Gléber Naime João Felício; Joaquim Soriano; Marco Aurélio Garcia; Paulo Ferreira; Renato Rabello; Romênio Pereira; Valter Pomar e Walter Sorrentino. p. 7.

particular de seu governo, o PT seguiu assumindo o compromisso com a manutenção e a estabilidade econômica – compromisso que acabou por ganhar maiores dimensões na crise financeira iniciada em meados de 2008 –, por meio de um projeto que previa a garantia de estabilidade social, a partir da articulação de diferentes interesses, tanto de cunho social quanto econômico:

Há hoje uma combinação única de fatores que dará ao segundo mandato uma qualidade historicamente inédita: **crescimento sustentável, estabilidade monetária** e responsabilidade fiscal, redução da vulnerabilidade externa, expansão do investimento, da produção e da produtividade, ampliação do mercado interno e externo, crescimento e **formalização do emprego, aumento da massa salarial real** e expansão do crédito, **redução da fome, da miséria e das desigualdades, por meio da ampliação dos programas sociais**¹⁹.

Para responder a essa aparente contradição, Edmundo Dias explica que: “Não se trata apenas de capturar subjetividades antagônicas mas de **incorporá-las ativamente** ao bloco no poder. O processo supõe a passagem da **‘integração passiva à ordem’** para uma **‘integração ativa’** onde os antagonistas de outrora parecem agora conduzir a totalidade social quando são apenas ‘administradores subalternos’ do bloco no poder”²⁰, ou seja, longe de ser mera contradição, como anunciado por alguns, fez (e é) parte da proposta petista de “transformação”.

São questões dessa natureza que têm levado estudiosos do governo a distintas conclusões, variando entre: a) certa obviedade na necessidade de dominação, própria das classes burguesas e de seus intelectuais orgânicos, sendo que o PT aparece como protagonista no processo de dominação e, b) visão que caracteriza esse fenômeno como sendo um exemplo de *equilíbrio* entre os extremos (esquerda e direita), solução para os conflitos sociais entre as classes. Segundo essa visão, ambos os extremos necessitariam um do outro para se desenvolver, o que reforça a ideia de que cada um cumpre seu papel na estrutura social.

Localizado dentro da perspectiva de análise sobre a necessidade de refundar as bases de dominação, Davi Maciel, professor de História da UFG, em artigo intitulado “*Melhor impossível*”: a nova etapa da hegemonia neoliberal sob o Governo Lula, diz que esse governo se caracteriza por repor a “hegemonia burguesa em qualidade superior, ao resgatar o apoio popular ao neoliberalismo, pela mediação do *lulismo*, e ao retomar a capacidade de

¹⁹WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2.ed. Editora Perseu Abramo, 2010.

²⁰DIAS, Edmundo Fernandes. *Política brasileira: embates de projetos hegemônicos*. São Paulo: Editora Instituto José Luiz e Rosa Sudermmann, 2006.p. 20.

financiamento estatal para o grande capital e, principalmente, ao organizar a força política do mundo do trabalho que passou a oscilar entre a adesão transformista à ordem neoliberal e o isolamento político e social, aliado à fraqueza eleitoral”. O pesquisador destaca, também, que o atual momento é de “orientação neoliberal moderada do governo”, o que, segundo ele, foi o que garantiu o “apoio de frações majoritárias do grande capital, de grande parte dos movimentos sociais e partidos de esquerda, além da adesão passiva das massas trabalhadoras desorganizadas, repondo a hegemonia neoliberal em novas bases”²¹.

A fim de denunciar esse governo, avaliações como a supracitada têm confirmado continuidades entre a política do PSDB e a política do PT, principalmente no que diz respeito ao plano econômico, com o objetivo de apontar os limites da proposta de transformação petista no Brasil, o que de forma geral tem se constituído um ponto central nas críticas ao Governo Lula por grande parte dos intelectuais orgânicos de movimentos sociais, partidos e organizações à esquerda do PT.

O grande problema em lidar com opiniões dessa natureza é estar diante de um cenário político que tem apontado para alta popularidade do governo, bem como para a eficiência do seu projeto político. A reportagem²² a seguir é representativa desse pensamento:

Aprovação popular de Lula é a maior do mundo, aponta pesquisa Sensus
A popularidade do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que encerra oito anos de governo com 87% de aprovação, é a maior do mundo, afirmou nesta quarta-feira (29) o presidente da Confederação Nacional do Transporte (CNT), Clésio Andrade.

Segundo Andrade, Lula está à frente da ex-presidente chilena Michelle Bachelet, que tinha 84% de aprovação quando deixou o governo, e do ex-mandatário uruguaio Tabaré Vázquez, que teve 80% ao final do mandato.

O presidente da CNT também comparou o desempenho de Lula com líderes mundiais históricos, entre os quais o primeiro presidente negro da África do Sul, Nelson Mandela (82% de aprovação), e o ex-presidente dos EUA, Franklin Delano Roosevelt (66%), e general francês Charles de Gaulle (55%). Fernando Henrique Cardoso (PSDB), antecessor de Lula, tinha 26% de aprovação após dois mandatos, segundo levantamento da CNT/Sensus de 2001.

A avaliação da popularidade de Lula é resultado da 110 edição da pesquisa CNT/Sensus, para a qual foram entrevistadas duas mil pessoas, em 136 municípios de 24 estados, entre os dias 23 e 27 de dezembro de 2010. A margem de erro é de 2,2 pontos percentuais para mais ou para menos.

Segundo o levantamento, a aprovação do desempenho pessoal do presidente

²¹MACIEL, David. “Melhor impossível”: a nova etapa da hegemonia neoliberal sob o Governo Lula. Revista Universidade e Sociedade. DF, ano XX, n. 46, junho de 2010. p. 120 e 121.

²²STÉDILE, João Pedro. Estado e movimentos sociais: “(...) os mecanismos de dominação capitalista não penetram só na classe trabalhadora, mas proliferam e consolidam-se em vários níveis, não faltando aí exemplos de veículos de informação e coletivos midiático-culturais que procuram ser a expressão ideológica deste projeto em curso”. Pesquisa realizada no site www.passapalavra.org.com. Artigo publicado no dia 05/02/2012.

está em 87%, contra 80% da pesquisa anterior. Cerca de 10,7% dos entrevistados desaprovaram o presidente e 2,4% não responderam. Ainda que aprovação pessoal de Lula seja recorde, a saúde é apontada como a única variável que piorou nos últimos seis meses por 37% dos entrevistados. Em sentido contrário, a geração de emprego é apontada com índice que melhorou por 63,7% dos entrevistados. As políticas voltadas à educação e à segurança pública nos últimos [anos] também foram apontadas como positivas por 43,3% e 38,1%, respectivamente. Do ponto de vista econômico, o Brasil “desenvolveu muito” para 63,9% daqueles que responderam à pesquisa “desenvolveu um pouco” para 30,4% e “não desenvolveu” para 3,7%. Quando considerados os programas e políticas sociais, o governo “desenvolveu muito” para 57,8%, “desenvolveu um pouco” para outros 35,6% e não “desenvolveu” para 4,1%. “A popularidade (de Lula e do governo) é impulsionada muito pela situação econômica, geração de empregos, afirmou Andrade²³.

A caracterização, por vezes cerrada, de que o Governo Lula é a continuação do modelo neoliberal de FHC, ainda que com a ressalva de se tratar de um *neoliberalismo moderado*, tem deixado de capturar importantes nexos sociais constituídos como alicerces desse governo e reforçado a hegemonia política do PT. Críticas dessa natureza não têm, necessariamente, assumido significado real no interior dos movimentos sociais e das massas trabalhadoras exploradas, e isso não se deve, simplesmente, a uma misteriosa *adesão passiva das massas trabalhadoras desorganizadas* ao projeto petista.

É preciso observar, para além da crítica mais geral, que se detém principalmente na análise do plano macroeconômico, que a adesão ao projeto petista se consolidou como proposta política concreta para uma importante parcela da sociedade brasileira e que, embora não seja a transformação radical e pretendida pelo projeto socialista, foi a materialização, em alguma medida, de importantes bandeiras sociais, defendidas historicamente por variados ativistas políticos, os quais em décadas passadas lutaram por um Estado democrático de direito e um Brasil livre das amarras da ditadura.

Se é verdade que a formação do PT foi a síntese de diferentes projetos de sociedade, é verdade também que o que dava condições de que esses diferentes projetos convivessem juntos no interior desse partido era a luta mais sentida e a necessidade mais imediata de se construir um Estado democrático e de direito, um rompimento importante das novas gerações, na década de 80, que se dispuseram a enfrentar o silêncio imposto pela ditadura civil-militar.

É também verdade que a necessidade de crítica à economia política tem sido historicamente indispensável para compreensão da dinâmica de acumulação de capitais; no

²³Aprovação popular de Lula é a maior do mundo, aponta pesquisa *Sensu*. Notícia publicada no dia 30/12/10, às 09h04. Consulta realizada no site www.pt.org.br/portalpt/noticias/governo-lula-10/aprovacao-popular-de-lula-e-a..., no dia 09/06/11, às 16h20.

entanto, é preciso destacar que também historicamente a crítica no plano ideológico por si só tem se mostrado insuficiente na construção de uma nova consciência de classe, bem como na transformação da sociedade.

O que acontece é que, na grande maioria das vezes, a crítica não tem sido articulada a uma (outra) proposta que se faça sentir no cotidiano das massas trabalhadoras, como parte do projeto de uma nova sociedade. Em parte pelas limitações das próprias organizações dos trabalhadores e, em parte, pela própria repressão legalizada por parte do Estado e das elites políticas interessadas na manutenção da ordem.

O PT tem edificado sua hegemonia no cenário político atual a partir de uma forte ofensiva ideológica que promove sua imagem como o grande protagonista das transformações sociais vividas no Brasil. Ao indicar o partido como o grande realizador de um suposto projeto de rompimento com o modelo excludente e conservador das elites tradicionais dos governos do PSDB, o PT de Lula promove suas políticas orientado pelo discurso da inclusão social, de modo que nos importa destacar a política do Programa Bolsa Família, a qual está diretamente alicerçada sobre esse discurso.

Em outros termos, o PT apareceu no cenário nacional como autor principal na ampliação das funções do Estado e esse tem sido um importante aspecto da realidade. Junto a isso, é preciso observar com atenção a conjuntura de que o governo petista se apropria, imediata e historicamente, e como a faz aparecer em função de seu governo.

Em um cenário político mundial em que a regra dos últimos vinte e cinco anos tem sido aprofundar as diretrizes econômicas e sociais sob uma perspectiva neoliberal, acentuando cortes de gastos públicos, demissões em massa, corte de direitos sociais, redução do salário mínimo, privatizações e uma série de outras medidas peculiares, que variaram de país para país, se fazendo sentir de maneira específica no dia a dia dos setores assalariados, onde a regra segue sendo os consecutivos ataques aos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, o combate contra a política organizada dos trabalhadores, desmonte por coerção e/ou cooptação de grande parte dos movimentos sociais, o horizonte adotado pelo governo de Lula/PT se destacou pelo discurso que ressalta a necessidade do combate à pobreza extrema no país.

A lógica anunciada pelo governo tem sido promover investimentos nas áreas sociais, de modo que setores em condição de miséria possam também acessar e usufruir da estrutura do Estado de direito, das quais, segundo o governo, se encontram excluídos, como no caso dos beneficiários do Programa Bolsa Família. O objetivo por sua vez seria garantir um direito humano indispensável à vida, o acesso a condições básicas de sobrevivência, do qual o Estado

é responsável por assegurar.

A urgência da questão para sobrevivência humana justificada como necessidade imediata faz com que medidas como a reforma da previdência e a reforma trabalhista e sindical, que subtraem direitos históricos dos trabalhadores, sejam tratadas como privilégios que beneficiam apenas determinadas classes trabalhistas.²⁴

Destaca-se nesse cenário o já citado Programa Bolsa Família, que prevê o fim da pobreza extrema no Brasil por meio da transferência direta de renda para as famílias em condição de miséria. Tal programa se consolidou como proposta palpável de governo, frente à qual o Estado figura como aquele que intervém e assume diretamente o compromisso de acabar com a fome, por meio do repasse direto de renda, com o objetivo de garantir as condições básicas de sobrevivência, como anunciado pela Constituição Federal de 1988. Segundo informações oficiais,

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensais, e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

O Bolsa Família possui três eixos principais focados na transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. (...)

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome trabalha com quatro tipos de benefícios: Benefício Básico (R\$70,00 concedido apenas as famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70,00); Benefício Variável (R\$32,00 concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes – limitado a cinco benefícios por família); Benefício Variável vinculado ao Adolescente (BVJ) (R\$ 38,00, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois por família); e Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (valor calculado caso a caso)²⁵.

Se a conquista de um Estado democrático de direito se constitui como elo importante para consolidar a chamada abertura democrática no país, é preciso notar que a proposta petista de governo e de Estado se propõe à ampliação desse Estado, por meio da extensão da

²⁴ Acerca das reformas do Governo Lula, principalmente a reforma da previdência, consultar: DIAS, Edmundo Fernandes. *Política brasileira: embates de projetos hegemônicos*. São Paulo: Editora Instituto José Luiz e Rosa Sudermann, 2006.

²⁵ “Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março e vigoram a partir dos benefícios concedidos em abril de 2011”. Consulta realizada no site www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios.

cidadania a setores sociais que antes não tinham acesso algum a serviços do Estado.

Diante desse cenário, medidas como o Programa Bolsa Família parecem contrariar em um primeiro momento as tendências neoliberais, levando importantes lideranças sociais a acreditar que esse seria um governo em disputa, o que de certa forma reforçou as expectativas e o apoio a ele.

A institucionalização de políticas públicas, como o Programa Bolsa Família, que em alguma medida *regula e protege* os gastos do Estado na área social, tem influenciado diretamente as avaliações políticas em questão, ao passo que tem dificultado compreender os nexos sociais que garantem a sustentação hegemônica do PT, diante de uma série de contradições encontradas e pontuadas por diferentes estudos.

As perguntas que não querem calar e que parecem contrariar a lógica formal são: a) de que forma o Governo Lula tem conseguido manter a hegemonia política, mesmo diante de consecutivas denúncias que apontam as contradições existentes, no plano do discurso ideológico, entre a proposta social do Programa Bolsa Família e as ações do governo no plano econômico?; e b) de que maneira o PT tem mantido a alta popularidade durante os oito anos de governo, mesmo diante de escândalos de corrupção, a exemplo do Mensalão, que abateu parte importante dos seus quadros políticos no primeiro governo?

O grande impasse encontrado nas avaliações e caracterizações sobre o Governo Lula são os diferentes sentidos que essas avaliações assumem no interior de cada grupo social. Em primeiro lugar, a presente pesquisa parte do princípio de que é preciso reconhecer que, diferentemente do anunciado por alguns críticos, o Governo Lula tem em alguma medida atendido parcela importante das demandas sociais, do qual o Programa Bolsa Família se destaca por atender as demandas de um setor social em específico.

Para além disso, é preciso saber localizar a crítica no plano político. É impossível entender o momento político atual simplesmente a partir das denúncias em relação às continuidades do modelo neoliberal de FHC. Não é possível entender o momento político por que passa o Brasil nas mãos do PT, simplesmente, partindo do princípio de que o PT representa a traição e a farsa de uma esquerda que vendeu seus princípios e se degenerou.

Também é impossível entender o momento político atual, a partir de respostas que justificam a adesão das massas trabalhadoras e pobres ao projeto do PT como sendo uma “adesão cega”, como se o conjunto das pessoas vivessem uma “misteriosa alienação” ao ponto de não ter motivos reais e concretos para realizar determinadas escolhas.

Esse tipo de pensamento é representativo dos vícios aos modelos mecanicistas, que pretendem apresentar um raciocínio acabado sobre como funciona a sociedade, e tem

expressada a ortodoxia da esquerda, ao dividir a sociedade em dois grandes campos de batalha, dominadores e dominados, em que as classes sociais subalternas seriam dominadas pelo simples fato de serem “alienadas”, ou seja, sem consciência real do que são e de suas escolhas, fenômeno que foi comumente explicado a partir das *chamadas condições objetivas do capital*, que se pretendem inquestionáveis por serem *objetivas*.

Por outro lado, tal pensamento expressa também a arrogância da forma hegemônica das elites políticas burguesas e das classes intelectualizadas, que anunciam o projeto de sociedade socialista como um sonho utópico e irresponsável de “aventureiros” políticos, que a história mostrou que jamais seria possível realizar.

Diferentemente dessas concepções, sugerimos que a adesão ao projeto petista não pode ser explicada, nem compreendida simplesmente, a partir de uma misteriosa alienação das massas trabalhadoras, que, enganadas pela promessa do PT, não conseguem romper com as medidas assistencialistas direcionadas às classes subalternas.

Ainda que esse elemento possa ser constitutivo, em alguma medida, das explicações para adesão em massa por setores mais vulneráveis da sociedade, parece-nos que tal adesão tem muito mais a ver com uma escolha do que com uma suposta falta de consciência.

Se não é uma escolha “consciente”, isto é, capaz de compreender as contradições existentes no modo de produção capitalista, trata-se de uma escolha consciente de suas condições e necessidades reais de existência.

O que pode se constituir como importante indicativo dessa hipótese, em um primeiro momento, é notar que a adesão ao projeto petista por parte dos setores sociais mais pobres se deu mais precisamente a partir do segundo mandato, ou seja, depois que a rede de políticas públicas nas áreas sociais, em que se inclui principalmente o Programa Bolsa Família, já havia se estruturado e sido consolidada como política de Estado. Isso sugere que a escolha não se trata, simplesmente, de uma “adesão passiva das massas trabalhadoras”, mas se trata de uma escolha que tem refletido, em alguma medida, a realidade e, a forma encontrada para enfrentar essa realidade de miséria a que estão sujeitas milhares de famílias que não encontram espaço no mercado de trabalho formal, uma forma de driblar as dificuldades encontradas para sobrevivência e, ainda, um caminho para o mercado de trabalho formal.

Tal horizonte é apontado pelo Programa Bolsa Família, ao articular uma rede de políticas públicas que visam à qualificação do trabalho, ao passo que direcionam essas famílias para trabalharem em obras de iniciativa pública ou, através de parcerias público-privadas, como no caso da empreiteira Odebrecht nas obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e da Copa do Mundo, para citar só dois exemplos representativos.

André Singer, em seu artigo *Raízes sociais e ideológicas do lulismo*, apresenta a hipótese que, segundo ele, explica o realinhamento eleitoral ocorrido em 2006: “O subproletariado, que sempre se manteve distante de Lula, aderiu em bloco à sua candidatura depois do primeiro mandato...”. O autor destaca que o lançamento de políticas sociais, como o Programa Bolsa Família, dão início a “uma gradual melhora na condição de vida dos mais pobres,” o que, somado a outras medidas do governo, constitui uma “plataforma no sentido de traçar uma direção política para os anseios de certa fração de classe”, influenciando de maneira decisiva na adesão ao projeto petista. Para defender a hipótese, Singer demonstrou o deslocamento eleitoral ocorrido em 2006 pelos setores de *baixíssima renda*, a partir de análise comparativa das intenções de votos nas eleições de 2002 e 2006.²⁶

Ou seja, a explicação restrita que se funda sobre a hipótese de “adesão passiva das massas trabalhadoras” não parece dar conta de absorver os nexos sociais que levam a maioritária fração de classe, setores em condição de miséria, a aderir em conjunto ao projeto petista.

É verdade também que parcela significativa da adesão ao projeto petista, por parte dos setores populares organizados, foi diretamente ligada e influenciada pelo horizonte que as lideranças políticas apontavam no interior de importantes movimentos sociais, o que dificulta a realização da crítica e a visualização dos limites do projeto petista por parte desses movimentos.

O caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) pode ser recordado como exemplo desse fenômeno, sendo que os dirigentes do movimento cumprem importante papel para dar continuidade aos laços que unem o movimento ao governo petista, retardando e abafando as dissidências e as críticas ao governo de Lula, em decorrência da falta de comprometimento com a reforma agrária e com a agenda dos movimentos sociais do campo, questão que se tornou emblemática no governo de Lula, havendo menos assentamentos e mais despejos que nas eras FHC.

Diferentemente do PSDB, o PT tem apresentado propostas de políticas públicas no plano social que encontram respaldo tanto nos movimentos sociais organizados como nos setores sociais que não se encontram diretamente ligados por essas organizações sindicais e/ou populares, o que dá ao partido condição de constituir uma importante base de apoio para sua “nova” proposta de racionalizar a economia capitalista.

É verdade que o receituário neoliberal do PSDB não foi negado e nem abandonado, as

²⁶ANDRÉ, Singer. *Raízes sociais e ideológicas do lulismo*. Novos Estudos, Novembro 2009, p. 85.

diretrizes macroeconômicas não foram alteradas e a expansão do agronegócio, por exemplo, continuou sendo uma das vias estratégicas do governo para expansão internacional dos mercados brasileiros, em clara postura que assume compromisso com os grandes latifundiários e não com os trabalhadores do campo, como apostavam alguns e como esperava o MST.

É verdade também que as consequências dessa estratégia para os trabalhadores do campo continuam sendo devastadoras, resultando na acumulação de uma enorme massa de mercadorias, de riqueza e grandes latifúndios, o que gera vazios demográficos e deixa sem terra e sem ocupação produtiva milhares de trabalhadores rurais, política econômica, que permanece na contramão das promessas de reforma agrária do governo de Lula/PT.

A diferença, no entanto, parece residir de maneira importante na *transferência constitucional associada aos direitos de cidadania*, ou seja, o que o governo tem se disposto a fazer é garantir o acesso a direitos sociais básicos há muito já previstos na Constituição Federal (1988), e a estratégia adotada para isso tem sido a ampliação do Estado a partir de políticas públicas. É preciso notar ainda que os sujeitos integrados ao Programa Bolsa Família são também trabalhadores, ainda que em funções e condições precárias; nesse sentido, em um contexto de relativa expansão econômica que o país viveu nos últimos anos, o Programa acaba por garantir a complementação das condições mínimas de sobrevivência e reprodução da mão de obra.

Programas que antes já existiam dispersos em nível dos municípios, estados e, em menor amplitude, a nível federal foram articulados e reorganizados dentro da proposta do Programa Bolsa Família, que centraliza os diversos e, até então dispersos, programas assistenciais em um só programa e sob a responsabilidade de um só ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A gestão do Bolsa Família pelo MDS é uma inovação nos padrões existentes na administração das políticas públicas, com o objetivo de romper o clientelismo assistencialista vivido por municípios e governos, sob manipulação de pequenos grupos políticos.

Para isso, o MDS apresentou a proposta de centralização das políticas assistenciais, que devem ser entendidas como Lei e responsabilidade do Estado, conforme promulga a Constituição de 88, a qual previa dificultar que as elites políticas locais se aproveitassem de programas assistenciais como forma de garantir apoio político eleitoral.

É nesse sentido que se explica a proposta de gestão das políticas com coparticipação entre municípios, estados e a federação, cada qual contribuindo de acordo com o contrato estabelecido, além de incentivar a participação direta de representantes da sociedade civil,

lideranças de bairro e organizações populares, na fiscalização do programa em cada região.

Outra proposta que está articulada à estratégia de ampliação do Estado tem a ver com a proposta de massificação dessa política ao público alvo do Programa, por meio de investimento em publicidade e do CadÚnico, em que consta o cadastro de todas as famílias que tenham direito às políticas do Governo Federal, o que viabiliza o acesso a esses serviços a uma parcela importante da população que historicamente esteve impossibilitada de acessar esses direitos.

2.2 A ORIGEM DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Programas de transferência de renda já existiam nos anos de Governo Fernando Henrique Cardoso, porém, como dito anteriormente, eram programas dispersos e limitados em seu alcance. Foi a partir da junção e organização desses diferentes programas que se originou o Programa Bolsa Família:

Em 1995, em Campinas e no Distrito Federal, organizou-se uma transferência de recursos para famílias que garantissem a frequência escolar dos filhos, e na mesma perspectiva foi adotado em 1996, em Belo Horizonte, o Programa Bolsa Escola. Em 1996 o governo federal lançou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Em 1998 o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima foi criado sob a responsabilidade do Ministério da Educação. Em 2001 surgiu o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação (**Bolsa-Escola**), dependente do Ministério da Educação, e no mesmo ano inaugurou-se o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (**Bolsa-Alimentação**), dependente do Ministério da Saúde. Em 2002 foi criado o Programa **Auxílio Gás** e no ano seguinte iniciou-se o Programa Nacional de Acesso à Alimentação.

Instituído em Outubro de 2003 por uma Medida Provisória, convertida em Lei em janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família no âmbito federal cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS, mediante a Secretária Nacional de Renda de Cidadania, SENARC²⁷.

Com a proposta do Governo Lula, o Programa Bolsa Família apareceu como principal programa de transferência de renda no Brasil e no mundo, que após ter resistido aos críticos passou a ser disputado entre lideranças políticas do PSDB e do PT. A proposta política construída pelo PT em torno desse programa se transformou em um importante diferencial do governo petista em relação ao seu antecessor, o PSDB, o que lhe legou um caráter “democrático popular”.

²⁷*Estado e Movimentos sociais*. Publicado no dia 02/02/2012. Categoria Brasil. Consulta realizada no site www.passapalvra.com.br.

Por meio do Programa Bolsa Família, o governo petista prometeu realizar uma espécie de *mudança gradativa* nas condições sociais da população de baixíssima renda, com a garantia do acesso aos direitos constitucionais básicos, o direito à educação e o direito à alimentação, na perspectiva de proporcionar melhores condições de vida para esses setores, condições mínimas necessárias para ingressar no mercado de trabalho.

Tal postura tem assumido importante papel na manutenção da ordem, por trabalhar dentro de uma perspectiva aceitável para o capital, ou seja, tem partido de certo senso comum e de expectativas comuns já formadas na vida das pessoas, por meio da garantia do acesso a serviços básicos, como saúde, educação e oportunidade de um emprego digno, mais concretamente, para viabilizar condições de sobrevivência a partir da estrutura do Estado.

É nesse contexto e dentro dessa perspectiva política que *incluir os excluídos* passa a fazer todo o sentido e a compor também o discurso de grande parte dos movimentos sociais organizados. Não se trata *necessariamente* de um retrocesso na consciência de classe.

Segundo a lógica anunciada pelo PT e defendida pelo ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Patrus Ananias:

Não é preciso ser vidente ou profeta para saber que o capitalismo fundado na exacerbação do consumismo não aponta para as perspectivas do futuro e da emancipação das pessoas, famílias, comunidades e nações. Uma sociedade que elege o dinheiro, os bens materiais e a propriedade privada como referenciais absolutos, em detrimento dos valores éticos e sociais da convivência, da cooperação e da solidariedade, deságua inevitável no individualismo, na violência e na corrupção. Nada contra o direito à propriedade e nem contra a livre iniciativa, desde que exercidos nos limites do bem comum nacional, da justiça social e do respeito à natureza e ao meio ambiente, mediações que **esse tipo de capitalismo** tem deixado a desejar.

(...) o Estado e a sociedade devem buscar novos modelos de produção que atendam às crescentes demandas por bens, serviços e necessidades pessoais e coletivas, em novas bases de relações produtivas e políticas. Primeiro e mais visível contraponto a esse tipo de capitalismo, o socialismo autoritário e estatizante tornou-se capitalismo de Estado e não atendeu aos legítimos desejos de liberdade e de expansão das melhores possibilidades humanas. (...) Emergem então as formas econômicas alternativas com o potencial de abrir novas possibilidades de inclusão e desenvolvimento sustentável, como a economia solidária, que vem buscando seus espaços, identidade, expressões conceituais e práticas. Longe de ser uma realidade acabada, trata-se de uma nova proposta em processo de construção nos mais variados campos produtivos. (...)

(...). Vejo a economia solidária vinculada ao projeto nacional e aos trabalhos de construção de paz elaborando as suas redes emancipadoras. Precisa encontrar apoio do Estado e da sociedade. O Estado apoia dando o necessário estímulo e sustentação com financiamentos e políticas adequadas; a sociedade, prestigiando bens e serviços que respeitam a saúde e bem-estar das pessoas, as

leis da natureza e o compromisso com as gerações futuras²⁸.

Tal posição de forma alguma tem questionado a exploração de uma classe social sobre a outra, no entanto, é preciso ter sensibilidade para notar que tem sido exatamente a partir desse discurso que se consuma o apoio de diferentes grupos políticos e sociais à proposta do governo petista. Ainda que do ponto de vista político-ideológico seja fácil desconstruir suas bases discursivas, se a crítica não puder aparecer localizada e não puder ser direcionada, sempre parecerá uma crítica esquizofrênica e facilmente rebatida pelos *efeitos* concretos e imediatos das propostas políticas desse governo.

É importante localizar a crítica sem perder de vista a relação com o todo. A taxação indiscriminada de *governo neoliberal* não explica o rótulo atribuído ao governo como forma de negatar suas ações. Em nada tal postura contribui para a compreensão da dinâmica e dos limites dessa proposta para transformação da realidade ou, mesmo, para compreender porque o Programa Bolsa Família não chega a ser de fato um programa de *distribuição de renda* como anuncia o governo.

A proposta da Economia Solidária justifica a política do Bolsa Família, projeto que tem assumido significado concreto para as famílias beneficiárias. O impacto e o *sentido* que esse discurso assume na vida das pessoas tem sido muito maior que os limites e contradições que podemos encontrar no plano ideológico do discurso.

Isso acontece porque, ainda que a crítica à Economia Solidária possa evidenciar concretamente as contradições desse projeto, a proposta apresentada vem atrelada a uma série de ações concretas, em forma de políticas públicas, que fornecem o *sentido* que esse discurso assume no interior dos diferentes grupos sociais.

O horizonte político contemporâneo protagonizado pelo PT *reciclou* as principais bandeiras dos movimentos sociais em função de outro projeto social, legando ao PT um lugar de *ético* na política. Nesse viés, apoiamos a crítica de Dias:

Este discurso “ético” busca eliminar os divergentes porque quer instaurar um pensamento e uma ética únicos, impedir que o amanhã seja um outro dia, como diria Chico Buarque. Trata-se de uma operação de *limpeza* ideológica. Nossa tarefa é de trabalhar na reconstrução da liberdade que progressivamente vem sendo subtraída à sociedade. Há que se reconstruir, com eles e não sobre eles, os movimentos sociais, restaurar no conjunto da sociedade o trabalho da política que negue o imediato para afirmar o futuro. Recuperar a capacidade de pensar a Grande Política ao contrário de chafurdar no cotidiano opaco e reacionário da conservação da atual forma social. O papel das direções está claramente colocado. Aqueles que em nome de interesses menores pensarem

²⁸ANANIAS, Patrus. Economia solidária. Correio Braziliense. Publicado no dia 11/09/2006.

em sua readequação no espaço da política atual podem até fazer discursos altissonantes, mas, tendem a imobilizar o movimento molecular da sociedade. E está é uma tarefa para uma nova organização que organize o conjunto daqueles que se recusam a entoar, perversa e desafinadamente, o verso *o sonho acabou*²⁹.

A Economia Solidária e o *projeto alternativo* de sociedade têm sido nada mais do que uma *via alternativa* de desenvolvimento para o capitalismo, mas não uma alternativa em direção à emancipação política e econômica da classe trabalhadora, como quiseram alguns formuladores da questão. Esse discurso tem sido a forma encontrada de tentar humanizar o modelo econômico social chamado capitalismo.

Nenhum projeto de sociedade que vise à defesa da propriedade privada e o “respeito aos lucros” pode chegar a ser uma sociedade de iguais, pois as bases do lucro e da propriedade privada estão calcadas na exploração e apropriação do trabalho alheio, ou seja, estão baseadas na exploração de uma classe sobre a outra, como bem demonstrou Marx em livro clássico intitulado *O Capital*.

O cenário político que fez emergir o PT certamente não se esgota na crítica ao modelo neoliberal nem no desgaste das lideranças políticas do PSDB. Compreender a hegemonia do PT hoje passa fundamentalmente pela compreensão da trajetória vivida pelo partido, pelas disputas políticas vividas em seu interior e pela postura assumida para fora de suas fronteiras partidárias, diante dos embates político-sociais, ou seja, pela compreensão do *transformismo*³⁰ vivido pelo partido ao longo de sua trajetória.

2.3 CONCEPÇÃO DE ESTADO: O QUE MUDOU COM O PT?

Como parte constituinte dos objetivos deste primeiro capítulo, propomos identificar qual a natureza das mudanças vividas nas áreas sociais pelo Governo Lula/PT, localizando onde residem as principais diferenças entre a concepção de Estado petista e a concepção de Estado peessedebista.

A gestão de Lula na Presidência da República recolocou a discussão do papel do Estado na economia e nas áreas sociais, bem como recolocou o debate a respeito da autonomia dos movimentos sociais frente ao Estado, sendo que grande parte das caracterizações realizadas por cientistas sociais e analistas políticos se mostra diretamente influenciada por este elemento: *o papel que o Estado deve assumir na vida em sociedade*. A

²⁹DIAS, op. cit. p.197.

polarização *esquerda* PTX *direita conservadora* PSDB, tem encontrado um conjunto de explicações referenciado diretamente nas diferentes leituras que se fazem a respeito do papel do Estado na sociedade.

Nesse sentido, Laís Abramo, no primeiro *Simpósio internacional de políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*, promovido pelo MDS, defendeu a ideia de que a dicotomia historicamente existente entre políticas sociais e desenvolvimento, que “opôs e opõe o que é considerado um gasto em política social ao investimento produtivo”, foi superada durante os anos de Governo Lula.

Em primeiro lugar, para sustentar essa ideia, a autora destaca a importância de as políticas sociais estarem associadas às políticas do mercado de trabalho e de promoção de trabalho decente, como condição fundamental para superação da pobreza e exclusão social, o que, segundo ela, é essencial para o crescimento e o desenvolvimento econômico e sustentável do país.

Em segundo lugar, a autora diz que, no Governo Lula, houve a inversão do “triste lema”, vivido durante os anos de 1970, que dizia ser preciso primeiro crescer o bolo para depois dividi-lo. Para a autora, o Governo Lula tem adotado o compromisso de “dividir o bolo”.³¹

Ainda segundo Abramo³², para que tal divisão fosse viável, “duas estratégias foram centrais: o fortalecimento do Estado como promotor de uma deliberada política redistributiva e o fortalecimento do mercado interno,[através da] criação de um vasto mercado consumidor de massas, incorporando milhões de brasileiros e brasileiras que dele estavam excluídos”³³.

Na mesma direção, Patrus Ananias³⁴, ministro do Desenvolvimento Social e Combate

³¹ ABRAMO, Laís. Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 334, 335 e 336.

³² “Laís Abramo é socióloga e doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Foi professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e da Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Trabalhou como pesquisadora e membro do Conselho Consultivo do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), em São Paulo; e como pesquisadora associada ao Programa Regional de Emprego para América Latina e Caribe (PREALC-OIT) e da Equipe Técnica Multidisciplinar da OIT, no Chile. Coordenou a Comissão de Movimentos Laborales do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLASCO). Foi funcionária internacional do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES) da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), como especialista em emprego, políticas sociais e desenvolvimento econômico local, no Chile. Foi especialista principal da OIT para a América Latina em temas de gênero e trabalho, emprego feminino e relação de gênero (...)” (Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 357).

³³ ABRAMO, Laís. Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Org. Maria Francisca Pinheiro Coelho, Luziele Maria de Souza Tapajós e Monica Rodrigues. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.p. 336.

³⁴ O ministro Patrus Ananias/PT foi o responsável pela condução do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde o momento de sua criação, em 2004, até 2010. Patrus Ananias de Souza é formado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais; participou da fundação do PT; foi vereador em

à Fome, durante o primeiro Governo Lula, apresentou o entendimento construído sobre o papel do Estado e das políticas sociais na sociedade civil:

As políticas sociais assumiram centralidade no Brasil em função da adoção pelo governo do presidente Lula de um modelo de desenvolvimento econômico e social que supera uma falsa dicotomia prevalente por muitos anos em nossa história. Nessa perspectiva, a política social não é um apêndice, mas parte integrante da estratégia de desenvolvimento. Ela não se opõe, mas complementa e é pressuposto de um desenvolvimento econômico sustentável (...). Partindo dessa concepção, adotamos, no Governo Federal, uma proposta de desenvolvimento integral e integrado, mantendo um diálogo com o pensamento de Celso Furtado, para quem desenvolvimento não é igual a crescimento e modernização não é suficiente para superar o subdesenvolvimento. Para Celso Furtado, é necessário, para efetivar de maneira sólida uma proposta de desenvolvimento, compreender a estrutura da sociedade brasileira e pensar numa cidadania distributiva, com criação em massa de bens públicos para dinamização da economia³⁵.

Se é verdade que por meio da concepção de Estado é possível identificar, em grande medida, o projeto de sociedade vislumbrado pelas diferentes frações políticas, é verdade também que por meio da defesa de determinadas concepções é possível identificar de que forma essas frações de classe dispõem do Estado para favorecer seu grupo social.

Nesse sentido, a defesa da ampliação das funções do Estado, defendida pelo PT e seus intelectuais, não deve ser confundida com um projeto socializante e universal, como pretendem seus ideólogos ao contrapor a visão de Estado defendida pelo PSDB à visão de Estado assumida pelo PT/governo.

Se, na visão do PSDB, o Estado era espaço limitado em seu potencial produtivo, na visão do Partido dos Trabalhadores, o Estado tem se constituído como ferramenta produtiva a serviço do desenvolvimento econômico e social do país sem romper com a lógica de expansão e exploração do modo de produção capitalista, como explica o ministro responsável pela área de assistência social no governo (2004), Patrus Ananias:

É uma concepção também muito próxima à defesa de um Estado de bem-estar social, no qual as políticas sociais são mantidas numa linha evolutiva de investimento, acompanhando as demandas da sociedade, na perspectiva de

Belo Horizonte, pelo PT, em 1988; foi prefeito de 1993-1996; em 2002, atuou como deputado federal em Minas Gerais. Atualmente, o MDS se encontra sob a direção da ministra Tereza Campello/PT (Governo Dilma Rousseff/PT): economista, formada pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU); entre 1989 e 1993, participou como assessora econômica da prefeitura de Porto Alegre e como coordenadora do Gabinete de planejamento e Orçamento Participativo; atuou como assessora de Olívio Dutra quando este foi prefeito, entre outras funções assumidas no seio do Estado. Consulta realizada no site <http://www.mds.gov.br/sobreoministerio/ministra>, no dia 16/05/2011, às 15h30.

³⁵Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 321.

garantir direitos e oportunidades iguais para todos. Longe de disputar recursos com investimentos nas áreas econômicas e de infraestrutura, a aplicação de recursos em políticas sociais tem sido reconhecida como fator de ampliação da competitividade internacional (...). Está clara a mudança de paradigma que estamos propondo para o Brasil, ao definir o papel do Estado na condução das políticas públicas, superando a lógica financista e reorientando os investimentos públicos em função de um objetivo mais amplo de buscar a sustentabilidade do desenvolvimento a partir de ações de garantia de direitos e de inclusão³⁶.

Nessa definição e reorientação do papel do Estado no Governo Lula, tornam-se claros a preocupação e o compromisso assumido com o modelo econômico vigente. O Estado aparece como instrumento utilizado em razão dessa orientação, sendo importante compreender esse elemento à medida que às diferenças que marcam os governos PT/PSDB tenham sido por muitas vezes motivo de avaliações positivas, por indicar que o governo petista é progressista.

Essas concepções indicam ações do governo no sentido de fortalecer o investimento em políticas de cunho social, principalmente as de caráter sócio-assistencial, das quais se destacaram o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, por serem políticas que atingem diretamente parcela importante da população brasileira em condição de miséria e pelo alcance que estas políticas têm. Segundo fontes oficiais, “o modelo adotado no Brasil apresenta importantes impactos em nossa realidade, a começar pelos 19,4 milhões de pessoas que superaram a situação de miséria entre 2003 e 2008”³⁷.

Como dito anteriormente, esse suposto “fortalecimento do Estado” não significa uma ação a serviço das classes trabalhadoras, ainda que certas mudanças atinjam diretamente alguns grupos sociais subalternos em função dessa reorientação, como no caso dos setores sociais de baixíssima renda (pobres e extremamente pobres), contemplados com políticas sociais focalizadas, a exemplo do Programa Bolsa Família.

O que temos visto no último período se trata de uma releitura tática do papel do Estado por parte das lideranças políticas do PT e seus ideólogos. Junto a isso, é possível observar que significativas compreensões sobre o papel do Estado produzido pela esquerda anticapitalista têm sido absorvidas como realização parcial das demandas dos setores populares por parte de frações dominantes, como condição necessária para dar continuidade à expansão dos mercados capitalistas. Sobre este fenômeno, a compreensão de Edmundo Dias é compartilhada por nós:

³⁶Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.p. 322.

³⁷ANANIAS, Patrus. Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Org. Maria Francisca Pinheiro Coelho, Luziele Maria de Souza Tapajós e Monica Rodrigues. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.p. 321.

A abstração liberal, o chamado Estado democrático de direito, é a imposição de uma dada visão de mundo, de um projeto total classista, é a “expressão dos antagonismos sociais presentes na institucionalidade burguesa e enquanto espaço de afirmação da igualdade formal e do domínio da chamada lei positiva”. A problemática reside exatamente no fato de que, na teoria liberal, todas as categorias, para as classes subalternas, nada mais são do que abstrações vazias embora, do ponto de vista da burguesia, ela seja uma abstração real, *o resumo qualificado das suas práticas*. As necessidades práticas da sociedade capitalista esvaziadas da sua historicidade ganham fóruns de conceitos universais. A particularidade aparece como universalidade, como neutralidade.

O Estado, a democracia e a cidadania, fetiches constituidores da institucionalidade capitalista, são destituídos de sua marca classista e vividos como universais. Na fase imperialista ao Estado não bastava a aparência do Estado guarda-noturno, do mero garantidor dos contratos desiguais. Para realizar esse processo absolutamente imprescindível à realização do bloco histórico capitalista, ele transformou-se. Variou historicamente do fascismo ao *welfarestate*, ao *new deal*, ele ganhou novas determinações e novos intelectuais (cf. as grandes instituições financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial, as reformas neoliberais do Estado etc.) necessárias à implementação do *sentido* e da *direção* das classes dominantes a partir das quais as classes subalternas (e as suas necessidades) são incorporadas/subsumidas³⁸.

É possível observar que, na tentativa de recuperação das capacidades produtivas do Estado, o PT tem beneficiado importantes e emergentes frações das burguesias brasileiras, as quais têm desfrutado dessa “nova” concepção de Estado. É o caso da construtora Noberto Odebrecht, que firmou parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para capacitar beneficiários do Programa Bolsa Família, só para citar um exemplo que ilustre essa relação real. Conforme anunciado por um de seus defensores:

O Bolsa Família não é um programa isolado, pois está inserido em um contexto mais amplo de ações, programas e políticas que formam uma rede nacional de proteção e promoção social. Ele está ancorado nas políticas públicas e de Assistência Social, que incluem, por exemplo, iniciativas como o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) (...) o PlanSeQ Turismo para promover a qualificação profissional e a inclusão de adultos das famílias beneficiárias nas oportunidades geradas pela elevação da demanda de trabalhadores decorrentes da expansão do segmento e da realização de grandes eventos no país, como Copa de 2014 e as Olimpíadas 2016. As parcerias são importantes, como a que firmamos no MDS com a construtora Noberto Odebrecht para capacitar beneficiários do Bolsa Família em Rondônia. Somem-se a essas ações o Programa de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás Natural (PROMINP) e os de microcréditos, entre outros³⁹.

³⁸DIAS, op. cit. p. 25.

³⁹WEISSHEIMER. Marco Aurélio. Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida milhões de famílias no Brasil. 2.ed. Editora Perseu Abramo, 2010.p. 13, 14 e 15.

A polêmica entre Estado forte *versus* Estado mínimo, que aparecia como gritante aberração para os ideólogos da ortodoxia neoliberal em defesa da “livre iniciativa”, ganhou nova pintura na gestão petista, que por sua vez tratou de conciliar essas duas concepções, de forma que o posicionamento defendido por especialistas e ideólogos do Governo Lula tem sido o de estabelecer a integração entre a concepção de *desenvolvimento econômico e políticas sociais* como condição para o primeiro.

Essa concepção de Estado que se pretende progressista, por parte do governo petista e de certos grupos políticos, criou grandes dificuldades para a esquerda anticapitalista, não só porque se faz contra um governo e/ou um partido, mas, sobretudo, por se tratar de uma orientação consciente de importantes lideranças políticas e sociais petistas, implicando assumir uma posição de interesses e de consequências, as quais têm atingido diretamente de maneira negativa o movimento orgânico dos trabalhadores, por impedir que eles cheguem ao que Gramsci caracterizou de momento *ético político*.

Dentro desses termos, importa destacar o papel que cumpre o Partido dos Trabalhadores *comodireção moral e intelectual* do movimento de massa na sociedade política, destacando a importância da relação intrínseca existente entre *sociedade política* – Estado, no sentido restrito de suas funções legais – e *sociedade civil*, para compreender o verdadeiro papel que o PT tem desempenhado como gestor do Estado brasileiro, por meio da (re)construção do *consenso na sociedade civil*: “Esse procedimento, central na política burguesa, expressa a necessidade de obter a legitimidade das massas e atender às necessidades reais do capital. *É preciso que tudo mude para que tudo permaneça*: eis a sua síntese”⁴⁰.

A liderança do Partido dos Trabalhadores expressa exatamente essa necessidade de *mudança* na construção de outra racionalidade para a organização social, dentro dos limites da ordem burguesa, por vezes implicando que o bloco político no poder reconheça parte das necessidades (políticas ou materiais) dos subalternos, fenômeno chamado por Gramsci de “ampliação do Estado”, que significa incorporação subordinada à ordem do capital.

O exercício da hegemonia é entendido como uma combinação de força e consenso. A esse respeito, cabe ressaltar a citação de Gramsci, lembrando que “sociedade civil e Estado se identificam na realidade dos fatos”⁴¹, no entanto, é possível afirmar que “na sociedade civil o

⁴⁰DIAS, op. cit. p.142. Itálicos no original.

⁴¹GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Vol. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. RJ: Civilização Brasileira, 2001.

consenso é ‘hegemônico’, enquanto na sociedade política, é a coerção”⁴².

2.4 O ASSISTENCIALISMO SOB O GOVERNO LULA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Objeto central de análise nesta pesquisa, o Programa Bolsa Família tem sido apresentado como a principal iniciativa do governo para erradicação da pobreza e se consolidou como principal via de diálogo para responder as questões nas áreas sociais, ofertado como política pública por parte do Governo Lula.

Importa, nesse sentido, observar de que forma têm sido difundidos, ideologicamente, os objetivos desse programa ao público, na perspectiva de localizar em que medida a difusão de determinada visão atua como estratégia de classe para perpetuação da hegemonia.

Orientado pelo horizonte político de *erradicação da pobreza* como meta principal na área social, o Governo Lula, em conformidade com essa plataforma política, criou em 2004 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o objetivo desenvolver ações coordenadas e integradas na área de assistência social. Segundo fontes oficiais, “*esse ministério tem o objetivo de promover o trabalho intersetorial das políticas sociais, integrando três áreas – assistência social, segurança alimentar e transferência de renda – tendo como foco a estratégia do governo federal do Fome Zero*”⁴³. Segundo dados do governo,

A evolução do orçamento do MDS expressa a prioridade de investimento do Governo Federal na área. Em 2009, serão investidos R\$ 33 bilhões, o que representa mais do que o dobro em relação ao orçamento de 2004, quando foi criado. Na época, eram R\$ 14,3 bilhões. Ao mesmo tempo, esse crescimento orçamentário foi feito dentro da mais absoluta responsabilidade fiscal e sem comprometimento das contas públicas, representando 1% do PIB. Um montante considerável, dirigido às famílias mais pobres do Brasil, mas compatível com a capacidade de financiamento do setor público⁴⁴.

No entanto, parece importante destacar que, junto ao investimento nessa área, fica evidente a preocupação existente por parte dos ideólogos e gestores desse programa em destacar que esse investimento não acarreta prejuízo econômico e é realizado dentro “*da mais*

⁴² BIANCHI, op.cit., p.198.

⁴³ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi criado em janeiro de 2004 e esteve sob a gestão do ministro Patrus Ananias/PT durante a gestão do Governo Lula. O Jornal MDS é uma publicação do referido ministério e é produzido pela Assessoria de Comunicação Social. Consulta realizada no site www.mds.gov.br, no dia 11/08/2009.

⁴⁴ ANANIAS op. cit. p. 320.

absoluta responsabilidade fiscal”, em outras palavras, não tem causado prejuízo ao processo de acumulação de capitais.

Ao contrário disso, a grande batalha ideológica vivida entre o Governo Lula e a chamada direita conservadora tem sido demonstrar que essa espécie de investimento social por parte do governo, direcionada a setores sociais específicos (*baixíssima renda*), ao contrário do que se pensa, tem atuado como importante diferencial para o desenvolvimento econômico do país, incidindo principalmente no aumento do consumo interno e dinamizando os mercados locais, fenômeno chamado de *multiplicador econômico* por especialistas da questão, como Marcio Pochman (PNUD).

A concepção de assistência social expressa pelo Governo Lula adota o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo referencial, segundo o qual a assistência social deve ser compreendida como *política de proteção social* garantida a todos que dela necessitam e sem contribuição prévia à provisão dessa proteção.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁴⁵ consiste, segundo materiais oficiais do governo, *emincorporação e reconhecimento* das reivindicações sociais na área de assistência social em conformidade com a Constituição de 1988 e com as Leis Orgânicas de Assistência Social (LOAS), de 1993, como deliberado na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, na qual consta:

Uma visão social **inovadora**, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades.

Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que contam para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los.

Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar

⁴⁵Segundo o site oficial do governo: “O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços sócio assistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada (...). Também gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao Sistema (...). Criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o SUAS teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, por meio da sua Norma Operacional Básica do Suas (NOB/SUAS), que apresenta claramente as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa”. Consulta realizada no site <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>, no dia 08/06/11, às 16h22.

a leitura macro social com a leitura micro social.
Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situações não pode ser só de ausências, mas também de presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual.
Uma visão social capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possui⁴⁶.

A adoção do SUAS como referencial foi considerada um marco no cenário nacional, por parte dos trabalhadores e movimentos sociais envolvidos com a questão da assistência social, e assinalada pelo PT como uma *inovação* do seu governo. Nesse sentido, a consolidação do Sistema Único de Assistência Social como modelo de gestão nacional, ao menos no plano do discurso, tem significado a materialização do reconhecimento da assistência social como *direito do cidadão e dever do Estado* no campo da Seguridade Social.

Sendo assim, o SUAS afirma ter buscado superar ações fragmentadas nas áreas de assistência social e romper com o viés assistencialista entendido como ajuda, favor ou concessões por parte dos governos, que antes podiam variar da gestão de um governo para outro, ora sendo assegurados os serviços públicos, ora sendo interrompidos, o que prejudicava os que deles necessitam para sobreviver.

A criação de um ministério e de um sistema único responsável por gestar as políticas de assistência social foi vista como um avanço positivo nas áreas sociais. A lógica apontada para realizar essa avaliação recorda que, durante oito anos de governo do PSDB, benefícios assistenciais como Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Auxílio Gás e Vale Alimentação estavam dispersos, cada qual compondo um serviço em específico em ministérios e pastas diferentes do governo, o que, ao invés de ajudar as famílias necessitadas, dificultava o acesso a esses direitos.

Tais serviços foram articulados na proposta do Programa Bolsa Família no interior de um ministério próprio para esse fim, o MDS, com o objetivo de viabilizar uma melhor administração dessas políticas. Para auxiliar no processo, foi criado pelo Governo Federal o Cad-Único, um cadastro nacional para as famílias pobres no Brasil.

O Cad-Único tem sido o principal instrumento de trabalho para os trabalhadores do Serviço Social responsáveis pelo Bolsa Família. É por meio desse cadastro que as famílias passam a ser identificadas e classificadas como *pobres* ou *extremamente pobres*, com base nos

⁴⁶Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/2004. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, novembro de 2005. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Reimpresso em março de 2010.p. 15. Negrito nosso.

critérios estabelecidos pelo Governo Federal. A medida localiza cada família segundo o *nível de pobreza* indicado pelo cadastro e a direciona para os programas sociais a que, segundo a *renda per capita*, tem direito.

A interpretação dessas ações no campo da política de assistência social, como apresentada pelo Governo Federal, tem sido constantemente relacionada a iniciativas que ressaltam a participação democrática por parte da sociedade civil organizada em ação de colaboração com o atual governo, ou seja, que contempla e apoia as iniciativas por parte desse governo.

A **nova** relação de debate com a sociedade civil, efetivada por meio dos **mecanismos de participação e deliberação** da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a realização das conferências municipais, do Distrito Federal, estaduais, e nacional da Assistência Social, culminou na definição das **novas** bases e diretrizes para a **nova** Política Nacional da Assistência Social/SUAS, concretizada em setembro de 2004, após um amplo processo desencadeado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em todo o território nacional.

A definição dos conteúdos do pacto federativo, resultante desse amplo processo de construção, portanto, é o escopo da Norma Operacional que aqui se apresenta e que estabelece as bases de realização do SUAS, especialmente no que tange as condicionalidades e condições para que estados, Distrito Federal e municípios contem com o co-financiamento federal na Assistência Social, bem como em relação aos mecanismos de transferência de recursos, aos critérios de partilha e de transferência desses recursos a serem adotados pelas três esferas do governo⁴⁷.

Tal condição vem sendo marcada pelo *novo*: “nova política de assistência social”, “nova gestão” e “principalmente uma nova relação democrática entre sociedade civil e Estado”, as quais, em tese, têm sido viabilizadas graças à gestão do PT/governo, que fez com que fossem cumpridas e postas em funcionamento as instâncias democráticas do Estado brasileiro, beneficiando a todos. Assim:

(...) a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, salientando que as novas tecnologias da informação e ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea tem um significado, um sentido técnico-político, podendo e devendo ser consideradas como veios estratégicos para uma melhoratuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política e da assistência social.

Tal empreendimento deve sobrelevar a **prática do controle social**, o que,

⁴⁷Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNARC). *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/2004. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)*. Brasília, novembro de 2005. p. 80. Negritos nossos.

nessa área em particular, adquire um relevância crucial, já que o atributo torpe de campo de favores políticos e caridade, agregado historicamente a esta área, deve ser minado pelo estabelecimento de um **novo estágio**, feito de estratégias e determinações que **suplantem política e tecnicamente o passado**⁴⁸.

No plano político/ideológico, o *novo* está referenciado no marco político e cronológico das eleições de 2002, que levaram Lula e o PT pela primeira vez à Presidência da República, assinalando o “rompimento” com as formas tradicionais de fazer política do *passado* (FHC/PSDB).

Posto dessa forma, a política de assistência social sob o Governo Lula parece corresponder a um inusitado espetáculo democrático de incorporação das demandas sociais, em que cada qual cumpre a sua função no seio do Estado (governantes, sociedade civil, movimentos sociais, etc.), garantindo o dito bom funcionamento da sociedade.

A gestão do PT tem incorporado parcela das demandas sociais reivindicadas na sociedade civil, apontando para inovação na construção de *mecanismo de participação e controle popular* no seio do Estado. Tais iniciativas são garantidoras de uma gestão capaz de solucionar os problemas sociais mais emergentes, como a pobreza e a extrema pobreza.

De outro modo, isso tem significado concretamente a capacidade de articulação, por parte das direções políticas e intelectuais a frente desse governo, de transformar as iniciativas do Governo Lula em interesse universal, construindo e consolidando *consenso* e fazendo essas iniciativas aparecerem como expressão do reconhecimento da luta dos setores organizados, porém, e acima de tudo, um mérito do PT/governo – o que, em determinada escala, não deixa de ser verdadeiro; no entanto, como veremos, trata-se de um reconhecimento subordinado à lógica do capital.

A análise do PNAS/NOB 2004 aponta para a capitalização por parte do Governo Lula do saldo político construído coletivamente como entendimento da assistência social por setores sociais organizados na sociedade civil, ou seja, o entendimento tem sido reduzido a um resultado da gestão do PT no Estado, que se utiliza desses movimentos para legitimar suas ações, mesmo que elas não reflitam na íntegra as demandas desses setores.

Contrariando a lógica anunciada pelo PT e seus ideólogos, de acordo com a qual tudo é e pode ser resolvido democraticamente por meio do debate de ideias, como quer fazer parecer essa visão, a leitura realizada pelas associações de trabalhadores do serviço social destaca que a materialização do SUAS segundo a LOAS expressa não uma construção “pacífica” e “democrática” do padrão de reconhecimento obtido, ao menos

⁴⁸Idem. p. 14.

institucionalmente, dessa política social. Ao contrário, esse reconhecimento expressa a luta orgânica dos trabalhadores do serviço social juntamente com a população carente, que tem buscado condições de sobrevivência diante do atual quadro social. Diferentemente do anunciado pelo governo, a assistência social, na forma em que é reconhecida hoje, expressa a síntese dos dissensos sociais e dos conflitos de classe.

A ofensiva ideológica, através das propagandas em massa que apresentam as iniciativas do governo, traz o entendimento legal dos direitos apresentados como se fossem princípio de universalidade:

A Assistência Social no Brasil, como política pública, tem fundamento constitucional com parte do Sistema de Seguridade Social.

A Assistência Social, a partir dos resultados que produz na sociedade – e tem potencial de produzir –, é política pública de **direção universal e direito de cidadania**, capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a **todos** os brasileiros, **de acordo com suas necessidades e independente de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direito.**

A Assistência Social, assim como a saúde, é **direito do cidadão, independente de sua contribuição prévia** e deve ser provida pela contribuição de toda a sociedade. Ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade⁴⁹.

Destacamos um importante elemento que *parece* contradizer o anunciado pelo governo como o princípio da universalidade, sendo prudente assinalar que a universalidade proposta pelo governo tem sido uma universalidade restrita a determinados setores sociais, segundo critérios de renda, ou seja, o que poderia ser interpretado como *contradição aparente e flagrável* é dissolvido na possibilidade de várias interpretações das Leis do Estado ou, ainda, como julgamos ser o caso, a interpretação é construída segundo interesses político-sociais.

Tal questão se evidencia na passagem que diz ser a assistência social política de direito universal “*independente de sua contribuição, a partir de sua condição*” e “*de acordo com suas necessidades*”. O que é ou não necessidade?

Essa questão, de fundamental importância para avaliar a eficácia e a qualidade das políticas públicas sociais, encontra-se restrita ao Governo Federal, segundo os critérios de renda que ele estabelece como relevantes. Ao enquadrar-se em um modelo que privilegia as relações de mercado em detrimento das relações sociais e humanas, o Governo Lula

⁴⁹Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNARC). *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/2004. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)*. Brasília, novembro de 2005. p. 85.

estabelece o repasse de dinheiro via Programa Bolsa Família, buscando atender as necessidades das famílias beneficiárias dentro de uma realidade mercantilizada.

É exatamente dessa forma que o governo petista tem conseguido atribuir o chamado “sentido real” para os beneficiários do Programa Bolsa Família. Segundo essa concepção tem partido de valores sociais concretos que compõem a dinâmica vivida em nossa sociedade. Faz-se necessário, nesse sentido, ter sensibilidade ao propor a crítica ao programa, uma vez que de fato essa política, segundo a lógica e dentro da dinâmica real em que estamos inseridos, tem feito a diferença e tem se constituído como meio de sobrevivência de um importante setor social.

O que precisa ser criticado neste sentido não é a “eficácia” e o impacto do programa na vida dos beneficiários, numa perspectiva criticista que nada contribui para mudar a realidade dessas famílias. É necessário fazer valer uma crítica que questione os valores sociais embutidos na proposta dessa política, e não classificar tudo como sendo descartável.

A necessidade de se consolidar outra sociedade não necessariamente passa pela recusa total e incondicional de iniciativas como o Bolsa Família, isso porque o Estado não é só dominação, nem as políticas sociais cumprem somente a função de apassivamento dos conflitos sociais, elas também são a expressão da luta entre diferentes setores sociais pela conquista de direitos.

Não ter condições de ler essas dinâmicas mais específicas em relação ao todo parece consistir no grande drama vivido pelos movimentos sociais organizados, instalado na incapacidade de construir uma crítica consistente que possa aglutinar os diferentes setores sociais segundo a sua realidade e os seus valores.

A ação orgânica dos movimentos sociais esteve e ainda está restrita, em sua grande maioria, à organização da luta dos setores sociais que dispõem de emprego formal, transformando assim em um problema histórico, a organização dos setores sociais que não dispõem dos espaços formais e em alguma medida “privilegiados” de negociação na hora de lutar por seus direitos e/ou de pressionar os patrões e/ou o Estado por melhorias em suas condições de vida, função historicamente atribuída aos sindicatos.

Tal condição foi viabilizada pelo governo por meio de medidas como o Programa Bolsa Família, de acordo com a tese defendida por André Singer e apresentada anteriormente, cuja concepção é de que o Governo Lula realizou um *completo programa de classe*.

Dispomo-nos, então, a ler o referido “programa de classe” como expressão e síntese da luta entre diferentes concepções de sociedade, cada qual referenciado em determinados valores sociais e que tem resultado na materialização do Programa Bolsa Família como

expressão dessa disputa vivida por diferentes setores: o subproletariado, setores organizados dos trabalhadores do serviço social, governos e outros grupos e frações de classe, que, envolvidos direta ou indiretamente, se dispuseram a pensar a questão.

Tal programa não é, portanto, resultado da iniciativa petista, mas um “misto” de valores sociais defendidos pelo PT, que parte, em alguma medida: 1) de valores que se pretendem universais, como na Constituição Federal, e 2) da necessidade concreta vivida por milhares de famílias, que muitas vezes são desprovidas de acessar meios próprios de sobrevivência na sociedade – sendo que o meio encontrado para prover tal sobrevivência é buscar respaldo na assistência do Estado, não importando-lhes se o apoio fornecido significa ou não forma de perpetuar a hegemonia da classe que este representa. Certamente o significado atribuído por esses setores diante de sua condição é outro.

2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ASSISTÊNCIA SOCIAL, POBREZA, CIDADANIA, INCLUSÃO E EXCLUSÃO

O segundo capítulo deste trabalho discutirá a questão do Programa Bolsa Família (PBF) a partir da análise crítica dos principais conceitos que alicerçam o programa no âmbito do Estado e da sociedade civil, tais como: *cidadania; inclusão; exclusão; pobreza e extrema pobreza*. Dentro dessa perspectiva, o objetivo é perceber as diferentes formas utilizadas pelo governo para apresentar a referida política publicamente.

Nossa exposição se atém principalmente aos materiais oficiais sobre o Programa Bolsa Família; estando dessa forma condicionada por seu objeto. A discussão nesse sentido objetiva localizar qual o projeto social impresso nos conceitos que sustentam ideologicamente o programa no âmbito do Estado pelo PT/governo.

Em regra, a discussão sobre políticas de combate à fome no Brasil se encontra em desenvolvimento mais avançado, as pesquisas a respeito do tema se complexificam, variando de acordo com as disputas existentes em torno do significado dessas políticas por diferentes classes e frações de classe.

Nosso objetivo, portanto, não é pesquisar essas disputas políticas no âmbito da sociedade civil, ou o alcance e eficácia do Programa Bolsa Família na vida das famílias beneficiadas, como é o caso de grande parte da bibliografia a respeito do tema, mas discutir o Bolsa Família a partir da análise crítica dos conceitos que sustentam essa política. O objetivo deste capítulo justifica, portanto, o fato de aqui não avaliarmos as diferentes opiniões sobre políticas de combate à fome.

Trabalharemos, no entanto, quando se fizer necessário, com a opinião e avaliação política dos ideólogos do Programa (PBF), por entendermos que estas avaliações são partes constitutivas dos mecanismos de sustentação ideológica utilizados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no âmbito do governo federal e da sociedade civil como um todo.

A análise crítica dos conceitos que alicerçam o Programa nos obriga a trabalhar com o alcance da proposta, enquanto ofensiva ideológica por parte do PT, entendendo-os como direção moral e intelectual do movimento de massa no Brasil, em busca da manutenção de sua hegemonia política no governo. Na mesma medida, vamos opor nossa concepção ao que consideramos serem os limites desses conceitos enquanto uma proposta de política que se pretende universal.

Como parte constituinte dos objetivos deste capítulo, a proposta é desenvolver uma linha de raciocínio que permita ver a assistência social para além das estratégias de *contenção*

social utilizadas pelo Estado. É importante destacar que a proposta não pretende negar de modo algum tal elemento, especialmente ao tratar de políticas de cunho sócio-assistencial, que em sua grande maioria expressam uma contrapartida do Estado na perspectiva de suprir ausências, seja de ordem psicossocial, seja de ordem econômica.

Ausências que no caso dos beneficiários do Programa Bolsa Família, expressam formas variadas de alienação sobre condições mínimas de sobrevivência, entre as quais o direito à alimentação aparece como condição primária e essencial de sobrevivência humana. É preciso destacar, ainda, que essa ausência não é ocasional, mas sim o resultado de um dado modelo de produção social – capitalismo – que historicamente tem eliminado condições antigas de existência, implicando diretamente num processo de *expropriação das capacidades autônomas de sobrevivência* de importantes setores da sociedade.

Em decorrência da necessidade permanente de expansão, característica do modelo capitalista de produção e reprodução social, o processo de expropriações tende a se desdobrar e a se reproduzir em diferentes escalas, de modo que direitos sociais historicamente conquistados e reconhecidos pelo Estado se encontram constantemente ameaçados segundo essa lógica de desenvolvimento, a exemplo do direito a moradia, transporte, educação, trabalho, entre outros⁵⁰.

Nesse sentido, a proposta da presente pesquisa é ler o Programa Bolsa Família como *expressão da luta por condições mínimas de sobrevivência*, de acordo com uma necessidade imediata e dentro de uma gama de possibilidades existentes. É necessário destacar que a política de assistência do Estado aparece como via importante para os setores sociais em condição de miséria, que em sua grande maioria se encontram desprovidos dos espaços tradicionais de luta, como entidades representativas dos trabalhadores – partidos, sindicatos, associações, centrais sindicais, entre outros.

Vistos pelo Estado como um problema social a ser solucionado no âmbito da sociedade civil, tais setores são constantemente desqualificados por sua condição de sujeitos capazes de ocupar determinadas funções na sociedade atual. Somado a isso, importa destacar que a condição de miséria vivida por essa fração de classe tem levado estes setores a se sujeitar a precárias condições de trabalho, de modo que a condição de vulnerabilidade social em que se encontra tem sido utilizada como uma das formas de se obter mão de obra barata

⁵⁰Constituição Federal Brasileira. “Direitos sociais: o 6º art. trata dos direitos sociais, onde afirma que ‘são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição’”. Capacitação de para implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Consórcio IBAM/Unicarioca. Rio de Janeiro, 2008. p. 20.

por parte de classes mais abastadas.

Desempenhando funções em empregos temporários e mal remunerados, esses setores têm sido essenciais no processo de produção e reprodução do capital. Chamados por André Singer de *subproletariado*⁵¹, estes setores vivenciam condições informais de trabalho e encontram-se desprovidos de qualquer tipo de vínculo empregatício que possa lhes assegurar alguma forma de segurança financeira.

Subproletários são aqueles que “oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais.” Estão nesta categoria “empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes”⁵².

Neste sentido, a hipótese de trabalho da presente pesquisa é de que o Programa Bolsa Família *qualifica* o subproletariado como força de trabalho informal, fazendo com que essa camada social específica passe a atuar *ativamente* no processo de acumulação de capital. Em outras palavras, significa dizer que o Programa Bolsa Família transforma a *pobreza passiva*, vista como um problema social, em *pobreza ativa* para o capital⁵³.

Para sustentar nossa hipótese de trabalho, a pesquisa pretende apresentar o percurso a ser realizado a partir de três pontos centrais, os quais viabilizam a formulação: a) em primeiro lugar, retomar a discussão sobre o processo de expropriação vivenciado sob o modelo de produção capitalista, entendendo-o como constitutivo da classe trabalhadora; paralelo a isso b) desenvolver a análise crítica dos principais conceitos que alicerçam o Programa Bolsa

⁵¹O termo *subproletariado*, segundo A. Singer, foi utilizado originalmente por Paul Singer para tratar de uma fração específica de classe. Ainda de acordo com esse pesquisador: “Para encontrar uma maneira de quantificá-los, Singer usou informações sobre ocupação e renda fornecidas pelo PNAD de 1976, concluído que seria razoável considerar subproletários os que tinham renda de até um salário mínimo per capita”. O termo, tomado emprestado neste trabalho, adota o sentido atribuído por André Singer, ressaltando-se que: “Apesar de não dispormos de uma atualização para o trabalho realizado por Singer, a lógica permite supor que os processos de aumento da produtividade, desindustrialização, desemprego estrutural, subemprego, precarização do trabalho geral e crescimento da pobreza que acompanharam a implantação do neoliberalismo nos anos de 1990 tenham, no mínimo, mantido a proporção de subproletariados no proletariado em geral”. SINGER, André. Raízes ideológicas e sociais do lulismo. Novos estudos, novembro de 2009. p. 98.

⁵²SINGER, André. Raízes ideológicas e sociais do lulismo. Novos estudos, novembro de 2009. p. 98.

⁵³A hipótese de trabalho aqui presente, de que o Programa Bolsa Família transforma a pobreza passiva em pobreza ativa para o capital, não exclui o entendimento de que a pobreza é resultante *necessária* do modelo de produção capitalista, mesmo quando atua de forma passiva. Ao contrário, a hipótese proposta reitera a interpretação de que a expropriação é constitutiva das classes trabalhadoras, entendendo a *pobreza* (diferença e condição de classes) como um aspecto constitutivo do modelo capitalista de produção, que sempre esteve presente, atuando *direta* ou *indiretamente* nos circuitos econômicos de acumulação de capitais – seja como força de trabalho excedente, condição que permitiu historicamente aos donos dos meios de produção e às classes dominantes rebaixarem o valor da força de trabalho da grande maioria da classe trabalhadora devido à grande quantidade de desempregados existentes, o que viabiliza a substituição rápida de um trabalhador pelo outro; seja como trabalhadores precarizados, que, por sua situação, uma vez que expropriados das condições antigas de sobrevivência, são pressionados a vender sua força de trabalho em troca de salários miseráveis, como condição necessária para sua sobrevivência.

Família; e c) pontuar, quando possível, a partir das fontes oficiais, as mudanças vividas na área de assistência social durante o Governo Lula/PT, com objetivo de localizar a perspectiva que se deposita nessa categoria específica (*pobres e extremamente pobres*) que levou o governo a dar lugar de destaque a esta fração de classe no âmbito do Estado.

2.1 O QUE É *POBREZA*? A EXPROPRIAÇÃO COMO CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL SOB O CAPITALISMO

Este tópico retoma a leitura sobre o processo constitutivo da classe trabalhadora no capitalismo a partir da leitura realizada por Virgínia Fontes, processo esse que nos ajudou a formular a hipótese de trabalho da presente pesquisa, em que defendemos a ideia de que o Programa Bolsa Família qualifica o subproletariado como força de trabalho informal, transformando essa camada específica em pobreza ativa para o capital.

Para isso, o tópico retoma a discussão sobre a “tendência à expansão do capital” a partir da reflexão proposta por Fontes. A autora demonstra sob qual lógica tal expansão se processa no capitalismo, destacando que em meio a esse processo há uma tendência inerte e incontrolável em busca da “concentração de recursos sociais” que historicamente tem se desenvolvido por meio da “recriação permanente das expropriações sociais”⁵⁴. Desse modo, partimos da compreensão que

A extração de mais-valor, através do trabalho livre, é a própria forma social concreta da existência do capital; nela reside a relação social que sustenta todo o imenso edifício da concentração capitalista – a permanente produção de valor pelo trabalho, e sua recorrente subalternização através do suposto pagamento pelo trabalho, o que obscurece o sobretrabalho acaparado pelo capital sob a forma do mais-valor.

(...) No entanto, muitas vezes se deixa de lado o fato de que a existência de trabalhadores livres constitui a base social primordial para que seja possível instaurar-se a relação social que imbrica capital e trabalho. (...) o capital baseia-se na permanente ampliação e exasperação de uma *certa base social* – a disponibilização massiva, tendencialmente atingindo toda a população, dos seres singulares convertidos em necessidade, em disposição única para a venda da força de trabalho sob quaisquer condições, base social para que um mercado “econômico” supostamente livre possa se generalizar. *A expropriação massiva é, portanto, condição social inicial, meio e resultado da exploração capitalista*⁵⁵.

⁵⁴FONTES, Virgínia. O Brasil capital-imperialismo: teoria e história. Rio de Janeiro: EPJ, UFRJ, 2010.p. 21.

⁵⁵FONTES, Virgínia. O Brasil capital-imperialismo: teoria e história. Rio de Janeiro: EPJ, UFRJ, 2010. p. 21. Itálicos no original.

Referenciados na reflexão proposta por Fontes, para compreender o capital-imperialismo contemporâneo, sugerimos a interpretação de que os beneficiários do Programa Bolsa Família, enquanto camada específica, são também produto da exploração capitalista, convertidos em “condição social, meio e resultado” desse modelo de produção e reprodução social. Entendemos o problema da *pobreza*, questão que aparece como foco central das políticas sociais do Governo Lula, como expressão do processo de modernização e expansão do capital no Brasil, calcado na expropriação constante das antigas condições de subsistência:

A expropriação capitalista não é uma relação entre “coisas”, ainda que incida sobre “coisas” (como a terra), nem entre pessoas e coisas (ainda que as envolva), mas uma relação social, entre classes, através da qual grupos crescentes de trabalhadores são incapacitados de assegurar sua plena existência, impedidos de recuar para as antigas formas, mesmo quando não se lhes oferece condições para assegurar sua subsistência nas novas modalidades sociais⁵⁶.

Partindo dessa concepção mais geral, sugerimos a interpretação que visa a compreender a importância estratégica atribuída a esta fração de classe específica: *pobres e extremamente pobres*, sublinhando a (re)organização vivida por esses setores no âmbito do Estado ao serem colocados no centro do espectro político durante os anos de Governo Lula/PT (2003/2010).

Com o intuito de marcar essa prioridade, Lula anunciou em seu primeiro mandato (2003) que o combate à fome e a erradicação da pobreza seriam uma de suas principais metas, declarando que: “se ao final de meu mandato cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida”⁵⁷, proposta essa que orientou a política de assistência social ao longo de dois mandatos.

Orientados pelo horizonte político de *erradicação da pobreza* como meta principal na área social, o Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003, tem sido apresentado como a principal iniciativa do governo petista para erradicação da pobreza. Em conformidade com essa plataforma política, em janeiro de 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de promover a estruturação de uma rede integral de proteção e promoção social, articulando as políticas de assistência social, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Renda Cidadania, conforme anunciado pelo próprio

⁵⁶ FONTES, Virgínia. O Brasil capital-imperialismo: teoria e história. Rio de Janeiro: EPJ, UFRJ, 2010.p.83.

⁵⁷Compromisso com a mudança. Luiz Inácio Lula da Silva. São Paulo, 28 de outubro de 2002.

governo em documento oficial⁵⁸.

2.2 ANÁLISE DE CONCEITOS: O PROJETO SOCIETÁRIO DEFENDIDO POR MEIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Como é de conhecimento público, é a concepção estratégica do Projeto Fome Zero que orienta a proposta do Programa Bolsa Família como política de combate à fome e erradicação da pobreza no Brasil. Assim, importa destacar de que maneira o governo se utiliza dos princípios ideológicos do Projeto Fome Zero em função da sustentação política e ideológica do Programa Bolsa Família no âmbito do Estado.

Conforme o foco principal do Projeto Fome Zero, erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade, o conceito de *segurança alimentar* aparece como o principal eixo que orienta a necessidade de uma política capaz de viabilizar o acesso a esse direito:

“Segurança Alimentar e Nutricional significa garantir a todos acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis. Contribuindo assim, para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana” (...).

Sob a ótica aqui apresentada, pode-se afirmar que a segurança alimentar está regida por um *princípio básico*. Trata-se de considerar o **direito a alimentação como primordial**, *precedente a qualquer outra situação, de natureza política ou econômica, pois é parte componente do direito à vida*⁵⁹.

Partindo dessa compreensão mais geral, entendida como princípio, o Programa Bolsa Família foi trazido a público em outubro de 2003, com o objetivo de erradicar a fome e a pobreza extrema no Brasil. A lógica enunciada parte do pressuposto de que o combate à fome é uma prioridade na luta contra a pobreza, sendo a alimentação um direito básico, sem o qual se torna impossível discutir outros direitos. O direito à alimentação, nos termos anunciados, é o direito à vida:

Segundo Flávio Valente, Secretário Geral do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional: “O direito à alimentação é um direito humano básico. Sem ele não podemos discutir outros. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade

⁵⁸Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rio de Janeiro, 2008.

⁵⁹ Projeto Fome Zero. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Outubro de 2001. p. 13 e 14. Negrito no original, itálicos nossos.

como de qualidade, não há o direito à humanidade, entendida aqui como direito de acesso à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana⁶⁰.

A discussão acerca de segurança alimentar, apresentada nesses termos, objetiva destacar a emergência da questão da fome, de modo que a argumentação discursiva proposta em base a princípios sociais e éticos aparece como um apelo imediato para a situação de miséria vivida por milhares de famílias no Brasil. Patrus Ananias um dos ideólogos do Programa Bolsa Família no âmbito do governo, Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004), defende a proposta política do programa orientado pela mesma lógica de ética da questão:

O impacto mais imediato do Programa Bolsa Família sobre os cidadãos brasileiros beneficiados é possibilitar a conquista do primeiro degrau dos direitos fundamentais: o direito a alimentação adequada ou, em palavras mais firmes e brasileiras o direito à comida. Sem ele, não há como construir o direito à vida, à dignidade humana, o acesso aos direitos e deveres da nacionalidade e da cidadania.

O direito à comida significa ter certeza de que poderá se alimentar bem todos os dias. Significa saber que pode comer hoje e que, nos dias seguintes, também vai ter condições de ter acesso a um alimento bom, de qualidade, em quantidade suficiente para uma sobrevivência digna e com saúde⁶¹.

Patrus Ananias, ao se utilizar de argumentos como “primeiro degrau dos direitos fundamentais”, faz referência direta ao direito à alimentação como o direito humano à vida. A argumentação posta dessa forma transporta a discussão do campo dos direitos sociais socialmente construídos para o campo de valores abstratos. O problema da fome, desse modo, aparece como uma questão de princípios. A defesa do Programa Bolsa Família garante que a discussão acerca da fome e da pobreza seja, em primeiro lugar, tomada como sendo um imperativo ético:

(...) Como estratégia de combate a pobreza e de promoção social das famílias, o Bolsa Família tem o desafio de articular diversos agentes políticos, para que assumam responsabilidades compartilhadas no âmbito do Programa.

Articular os diversos agentes públicos e sociais em torno de uma **prioridade de governo** e sobretudo de um **imperativo ético**: a erradicação da fome e da exclusão social no Brasil⁶².

⁶⁰Projeto Fome Zero. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Outubro de 2001. p. 9.

⁶¹Projeto Fome Zero. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Outubro de 2001. p. 11 e 12.

⁶²Projeto Fome Zero. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Outubro de 2001. p. 152 e

Desse modo, ao trabalhar com uma concepção que se propõe universalista, o PT garantiu que o horizonte anunciado em sua plataforma política pudesse ser encarado, pela grande maioria das pessoas, como uma prioridade humana e não uma prioridade de caráter meramente político.

Entretanto, é preciso notar que a utilização de valores éticos sociais, como o direito a alimentação, aparece no discurso em função de uma proposta política concreta: o Programa Bolsa Família. A discussão com base em princípios morais e éticos permitiu ao PT/governo apresentar o Programa Bolsa Família como uma política de caráter universal – *direito de todos* –, quando na verdade seu alcance é direcionado a uma camada social específica, pobres e extremamente pobres – segundo a classificação utilizada pelo governo para definir qual o público alvo do programa.

Embora a alimentação seja reconhecida pelo governo como um *direito* e a erradicação da fome e da pobreza como *dever* do Estado, o Programa Bolsa Família permanece sendo uma proposta de governo que tem encontrado na Constituição Federal o respaldo legal necessário para implementar a proposta do Programa no Brasil, sendo essa mais uma das formas encontradas pelo PT/governo para legitimar seu projeto de sociedade.

2.3 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A CONSTRUÇÃO DO CONSENSO ATIVO

A mudança anunciada pelo PT/governo na área de assistência social no Brasil se comprometeu a inverter a “lógica da caridade”, propondo uma inovação no padrão histórico de intervenção estatal, a partir da concepção expressa no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), segundo o qual a assistência social deve ser vista como direito à cidadania e responsabilidade do Estado, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e também na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS)/2004 foi trazido a público com o objetivo de apresentar sob quais diretrizes o governo federal pretende efetivar a assistência social como *direito cidadania* e responsabilidade do Estado. Segundo a concepção do governo, a assistência social está pautada pela “dimensão ética de incluir ‘os invisíveis’, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social

coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades”⁶³.

A discussão proposta nesses termos trabalha com a questão da fome como uma questão de prioridade, com base em valores éticos e morais. O grande problema nesse tipo de abordagem não está em afirmar que os valores possam determinar em grande medida escolhas e prioridades. O problema consiste em retirar desses valores o processo histórico e, sobretudo, coletivo de nossa formação social e transformá-lo em um entendimento ideal e abstrato de sociedade a partir do senso comum.

Ao priorizar argumentos éticos sociais, a defesa do Programa Bolsa Família como política de combate à fome e erradicação da pobreza no Brasil, o Governo Lula tem invertido a lógica da luta por direitos sociais e transformado a luta contra a fome e a pobreza em uma questão humanitária referenciada por um ideal abstrato de sociedade.

A supervalorização desses princípios tem prejudicado uma discussão mais consistente a respeito das causas da fome e da pobreza no Brasil, à medida que a formulação posta dificulta a compreensão do conceito de cidadania como um ideal socialmente produzido em função de um dado projeto de sociedade e também descontextualiza a questão da fome e a eleva a uma questão abstrata de valores.

A argumentação em base a *princípios éticos sociais* aparece como uma das formas utilizadas pelas lideranças do PT como parte de uma ofensiva ideológica para dar sustentação política ao Programa Bolsa Família no âmbito do governo. A linguagem utilizada permite ao governo dialogar com diferentes grupos sociais partindo de um entendimento comum, de modo que a argumentação em defesa do Programa (PBF) visa em primeiro lugar a criar canais de diálogo convergentes – *consensos* – em torno da questão da fome, para posteriormente tratar das divergências. Desdobramentos de caráter político, as divergências não questionam os princípios humanitários do programa, mas aparecem como divergências de caráter político e partidário, expressando, sobretudo, concepções variadas de sociedade.

O que garante ao governo reafirmar as bases de sua política no âmbito do Estado é, nesse caso, se pautar sobre princípios universais e humanitários que permitem apresentar o Programa Bolsa Família como *direito* de todos os *cidadãos* brasileiros, independente de posicionamento político ou de qualquer tipo de orientação ideológica. O jeito PT de governar apresenta sua gestão de Estado no plano dos direitos humanos, da diplomacia, da justiça e principalmente da ética na política, garantindo o caráter universalista de sua política e a sua

⁶³Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNARC). *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/2004. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)*. Brasília, novembro de 2005. p. 15.

hegemonia política no governo.

A matéria da revista especial “Bolsa Família”, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é representativa desse pensamento. Seu título indica o tom proposto no conteúdo: “Bolsa Família contenta a linha liberal e a desenvolvimentista”.

Historicamente, as discussões econômicas oscilam entre duas vertentes: a chamada linha liberal e a desenvolvimentista. A primeira, considerando que o Estado deveria deixar o mercado livre e trabalhar a igualdade através do acesso universal da população à saúde e à educação. A segunda, propondo um papel proativo do Estado na promoção do desenvolvimento.

Em geral, questões sociais – na verdade, as únicas legitimadoras da questão dos Estados nacionais – sempre ficaram para segundo plano para ambas as correntes. Mas havia algumas diferenças sutis entre a maneira como encaravam as políticas sociais.

No caso da ajuda direta aos necessitados, os liberais sempre prezaram o direito de decisão dos beneficiários. Em vez de empurrar a ajuda, dar dinheiro e permitir o livre arbítrio de comprar o que desejar.

Havia mais diferenças. Os liberais sempre defenderam políticas focalizadas, com uso intensivo de indicadores para identificar os mais necessitados e focalizar neles os recursos. A preocupação básica era que não houvesse dispersão de recursos acarretando custos sociais para o Estado.

Já os desenvolvimentistas defendiam políticas sociais universais, abrangendo o maior conjunto de necessitados possível.

Aí surgiu o Programa Bolsa Família, incorporando princípios caros aos liberais – como a liberdade de gastos das famílias e a focalização – e caros aos desenvolvimentistas – alargando o círculo dos amparados.

Tudo isso utilizando tecnologia de ponta, técnicas estatísticas, governança, definindo um modelo de colaboração federativa com Estados e, especialmente, com municípios. Modelo tão bem sucedido, aliás, que virou referência mundial.

No Brasil, a pobreza intelectual, posicionamento partidário e preconceituoso liquidaram com a capacidade de avaliação da mídia, que produziu um dos maiores erros de avaliação da história recente – na qual não faltam grandes erros.

Se entendesse o alcance do Bolsa Família, mesmo assim a mídia não iria apoiá-lo. Mas, pelo menos, evitaria deixar rastros de tamanha ignorância acumulada.

O Bolsa Família foi alvo de um conjunto de *slogans* e avaliações enviesadas, um decálogo à altura do nível atual da mídia, um besteiro sem limites, superavaliando as fraudes identificadas pelo próprio programa (estatisticamente irrelevantes), fazendo uma crítica conservadora, sem se dar conta que *os princípios liberais eram atendidos*.

Quando resultados começaram a aparecer, percebe-se que o programa não apenas cumprira com seu objetivo fundamental – permitir que os mais pobres pudessem se alimentar – como **ajudara a estimular a economia regional e fortalecer o mercado interno. Contentava gregos e troianos, liberais e desenvolvimentistas**. Mas expunha de

modo implacável a incapacidade da mídia em avaliar com competência mesmo programas fundamentais⁶⁴.

Destacamos esse artigo de Luiz Nassif pela importância que o conjunto de argumentos utilizados em defesa do Programa Bolsa Família assume no âmbito do governo. Nassif, em busca de construir consensos e na tentativa de responder às críticas da mídia ao Programa, nos revela importantes aspectos do projeto de sociedade que o Programa Bolsa Família expressa. O pensamento é representativo da ofensiva ideológica em busca da hegemonia política do PT.

Destacamos três aspectos centrais do artigo que nos ajudam a compreender qual a dimensão que assume o Programa Bolsa Família no âmbito do governo: 1) construção do consenso; 2) a fragilidade dos argumentos baseados em *princípios universais e valores abstratos de sociedade* como direitos humanos (direito à alimentação); 3) as bases materiais do pensamento apresentado em defesa do Programa Bolsa Família.

1) Construção do consenso: em busca de construir canais convergentes sobre a política do Bolsa Família e rebater as críticas da mídia respaldada por opiniões divergentes, o artigo aponta para a possibilidade de um horizonte comum entre concepções distintas de Estado e sociedade. O objetivo, desse modo, não é criar canais convergentes entre liberais e desenvolvimentistas, mas dar condições para que tanto liberais quanto desenvolvimentistas possam apoiar o Programa Bolsa Família no âmbito do governo federal. Para isso, Nassif destaca que o programa atende princípios caros aos liberais (“focalização e liberdade de gastos”) e caros aos desenvolvimentistas (“ampliação do acesso”);

2) A fragilidade dos argumentos baseados em princípios: o objetivo do artigo, de criar consenso em torno do Programa Bolsa Família, aparece submetendo todo o debate político e ideológico sobre fome e pobreza a uma questão de princípios, ao mesmo tempo em que *naturaliza as causas sociais da pobreza*, caracterizando-as como expressão da ausência desses princípios éticos e sociais em determinados governos ou grupos políticos para gerir o Estado. O artigo pretende apresentar a questão dos direitos humanos como uma questão universal que transpassa, na proposta do PT/governo, questões de divergências políticas. No entanto, na pretensão de defender o Bolsa Família dos ataques da mídia, Nassif acaba revelando o caráter pró-capitalista do Programa, ao vincular seu sucesso a seus efeitos econômicos de estímulo ao desenvolvimento capitalista;

3) As bases materiais do pensamento apresentado em defesa do Programa Bolsa Família: assim como as divergências sobre o programa aparecem explicitando as disputas em

⁶⁴Revista Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Especial Bolsa Família. *A linha liberal e a desenvolvimentista*. Luís Nassif. n. 1. Março de 2010. p. 13.

torno da proposta de organização e concepção social das classes e frações de classe, o artigo revela que as divergências não se encontram alicerçadas sobre questões de princípios. Ao mostrar que o Bolsa Família atende aos “princípios liberais e desenvolvimentistas”, o artigo acaba por explicitar que a essência da divergência política vivida em torno da proposta do Programa Bolsa Família está diretamente relacionada com a disputa sobre diferentes projetos de sociedade. Ainda que o debate público apareça como uma questão de divergências ideológicas abstratas, significa dizer que se trata concretamente de uma disputa sobre as formas de organização social, de qual o papel do Estado na sociedade e os desdobramentos mais concretos dessa concepção na vida concreta das classes em questão. Se fizéssemos uma analogia com um jogo de xadrez, seria como disputar a melhor forma de organizar as peças no tabuleiro de modo que se pudesse favorecer um dos lados. Nesse sentido, a proposta do Programa Bolsa Família, ainda que apareça pontuando necessidades humanas a partir de imperativos éticos, expressa a concepção de Estado e organização social do governo petista, que, diante da situação de pobreza, propõe incorporar esses setores sociais aos círculos produtivos do capital, ressaltando a capacidade de “fortalecimento do mercado interno e o estímulo à economia regional” a partir de políticas sociais como o Bolsa Família. Não se trata, desse modo, de valores abstratos.

O debate, posto nesses termos, ainda que pretenda destacar a prioridade que o programa (PBF) e o governo assumem no combate à fome, retira da questão da pobreza sua *condição de classe* e a transforma em causa humanitária e universal, condicionando o debate sobre a pobreza aos limites de uma discussão de princípios e valores abstratos.

Dado a necessidade política de justificar a concepção anunciada, o governo, respaldado pelos ideólogos do programa (PBF), apresenta a explicação histórica dos processos que teriam dado origem à exclusão social vivida pelo Brasil, indicando que tudo começou pela ocupação do nosso território:

O Brasil, em seu alvorecer, foi dividido em quinze grandes áreas, chamadas de capitânicas hereditárias, que abrangiam todo o litoral e interior conhecido do país e foram entregues a doze donatários, que gozavam de benefícios privados e direitos públicos. Esses homens privilegiados tinham poder de morte sobre toda população de sua terra, principalmente sobre os pobres, chamados pela legislação da época de peões, negros, escravos e índios. E, contra as pessoas mais “gratas”, os menos pobres, eles podiam decretar pena de degredo [exílio] de até dez anos.

As capitânicas hereditárias, ao contrário do que dizem alguns historiadores, marcaram profundamente a formação do Brasil, inclusive na perspectiva dessa relação contaminada entre o público e o privado. No desdobramento das capitânicas, vieram as sesmarias,

extensões enormes de terras que não eram aproveitadas, as monoculturas, os grandes latifúndios improdutivos que levaram Francisco Adolfo Varnhagen – um historiador conservador, mas arguto observador da realidade brasileira – a dizer, no século XIX, que veio daí a mania do brasileiro de ter tanta terra. Afirmava, em seu primeiro volume da História geral do Brasil: “a mania de muita terra (que) acompanhou sempre pelo tempo adiante os sesmeiros, e acompanha ainda os nossos fazendeiros, que se regalam em ter matos e campos em tal extensão que levam dias a percorrer-se, bem que às vezes só a décima parte esteja aproveitada, mas se tivesse havido alguma resistência em dar o mais, não faltaria quem se apresentando a buscar o menos”.

Como desdobramento das sesmarias e das grandes propriedades improdutivas, tivemos o coronelismo como uma espécie de poder quase estatal dentro do próprio Estado. Em algumas regiões os coronéis se impunham ao Estado e criavam uma relação com o poder público que dispensava quaisquer organizações sociais.

Mantivemos a escravidão até o apagar das luzes do século XIX. Até as vésperas do 13 de maio de 1888, ainda se discutia se os donos de escravos seriam ou não indenizados pela perda de sua propriedade. Não conseguiram ser indenizados, mas conseguiram impedir aquilo que Joaquim Nabuco sonhava, que era incluir, na vida nacional, inclusive com a democratização da terra, os nossos antepassados escravos. Não foram construídos direitos que os acolhessem na vida nacional e no exercício da cidadania. Foram, literalmente, despejados nos mocambos, nas ruas, nos morros, nas favelas de nossa nação. (...)

A dívida social do nosso país é muito alta e estamos empenhados em revertê-la. Claro que, para isso, deveremos fazer ainda uma longa caminhada, possivelmente de algumas décadas, para consolidarmos, aperfeiçoarmos, integrarmos, ampliarmos as ações e as políticas sociais na perspectiva de construirmos uma sociedade de direito, mas também de fato, que assegure, efetivamente, na vida real, a todas as pessoas, um patamar comum de direitos e oportunidades⁶⁵.

A explicação histórica do processo que, segundo o governo, resultou em desigualdades sociais, implicando que a grande maioria da população (pobres e extremamente pobres, segundo a classificação oficial) fosse *excluída* dos processos dinâmicos de crescimento econômico e desenvolvimento social, assume aqui um distanciamento da realidade em que estamos inseridos, como se esse processo não tivesse nada em comum com as atuais relações sociais.

Apresentada como um fato passado, a reconstrução histórica não tem o objetivo de questionar as bases sociais em que se deu o desenvolvimento econômico e social brasileiro, objetiva exclusivamente justificar a questão da pobreza como decorrência de um processo abstrato de concentração de terras.

⁶⁵WEISSHEIMER. Marco Aurélio. Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. Prefácio, Patrus Ananias. 2. ed. Editora Perseu Abramo, 2010. p. 16.

Com o discurso de que o “Brasil é um país de todos”, o PT/governo tem apresentado um projeto de sociedade que visa a *incluir* os *excluídos* a partir de políticas sociais como o Bolsa Família. Segundo tal concepção, incluir significa viabilizar o acesso à *cidadania* a setores sociais que não têm acesso a direitos constitucionais básicos.

A partir de políticas como o Bolsa Família, o Governo Lula pretende popularizar o Estado, ao incluir setores que historicamente estiveram excluídos dos processos de desenvolvimento econômico e social. Em determinada passagem, Patrus Ananias reproduz novamente a mesma história para justificar a questão da pobreza e da exclusão no Brasil:

Temos uma dívida social muito pesada. Acumulada por mais de 500 anos, por conta dela estivemos impedidos de cumprir e compartilhar um destino marcado pelo desenvolvimento e justiça social. Todos nós sofremos com essa exclusão, mas não há dúvidas que alguns sofreram mais. E não há dúvidas que, dentre os que mais sofreram, junto com os povos indígenas, foram nossos irmãos vindo da África, feitos escravos em nossos passados colonial e imperial. Temos uma dívida com todos os brasileiros que sofreram exclusão, mas temos uma dívida particular com eles. Mas sabemos também que começamos, de maneira vigorosa, o resgate de nossa dívida no país, por meio de articulação de políticas voltadas para o atendimento dos mais pobres, dos desassistidos. São políticas elaboradas para corrigir as imperdoáveis distorções da desigualdade. Ainda não temos prontas todas as respostas que devemos para saldar a dívida inteira. Mas a realidade começa a mudar. E as políticas que estão mudando essa realidade incorporam o olhar para as nuances da desigualdade, como a questão do negro⁶⁶.

Ao disseminar uma visão que parte do pressuposto de que o desenvolvimento social é sinônimo de modernização e expansão de mercados, o Governo Lula/PT não rompe com a lógica anunciada da acumulação, mas a reproduz em escalas cada vez mais complexas.

A naturalização do que é aqui entendido como disfunção desse processo não rompe com esse modelo de desenvolvimento, mas propõe direcioná-lo de maneira “justa”, dando oportunidade para que os grupos sociais que historicamente foram excluídos possam também desfrutar do processo de desenvolvimento da nação brasileira: necessidade de expansão das atuais relações sociais entendidas como direito à *cidadania*.

Quando o eixo principal segue sendo de uma discussão moralizante sobre a questão da pobreza, a reconstrução histórica aparece subordinada a justificar os *princípios éticos* que sustentam a necessidade de uma política de erradicação da fome, sem questionar quais as bases de exploração social do trabalho que dão condição para que o Brasil se desenvolva nos

⁶⁶Revista Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Desenvolvimento Social. Edição 2. Ano 2. 2010. *A palavra do ministro: a comunidade, a história e a cultura*. Patrus Ananias. p. 6.

termos anunciados.

Para nós, a proposta política de *incluir* os *excluídos* corresponde a uma necessidade do capital em qualificar o subproletariado como mão de obra informal, dado a necessidade de expansão – capitalista – que vivencia a economia brasileira, como um projeto de desenvolvimento econômico e social, dirigido hegemonicamente pelas lideranças políticas do Partido dos Trabalhadores. Nesse sentido, temos visto o governo afirmar que:

A redução da pobreza e dos índices de desigualdade social é resultado de um amplo leque de **políticas sociais focadas nos setores mais vulneráveis** da população, dos quais o Bolsa Família ocupa um lugar de destaque, mas não é a única. Nos últimos anos houve um crescimento contínuo dos recursos destinados à Assistência Social. Em termos nominais, esses recursos foram elevados em 102,5% de 2004 a 2008. Considerando a relação com o Produto Interno Bruto (PIB), houve crescimento de 0,95% (2004) para 1,29% (2008). Esse aumento de recursos se materializou na construção de uma rede de proteção social que foi fundamental para o país suportar o efeito da crise financeira e econômica internacional de 2008, diminuindo seu impacto negativo sobre a população mais pobre.

E isso ocorreu não apenas em função da existência de uma rede de proteção social no país, mas também pela **expansão consistente do mercado interno brasileiro**. Um dos dados mais significativos da primeira década do século XXI para o Brasil foi o de que 31,9 milhões de pessoas ascenderam às classes A, B e C entre 2001 e 2008, conforme mostrou o levantamento da PNAD. **Essa nova classe média foi responsável pelo aumento do consumo e, portanto, pelo fortalecimento do mercado interno, mostrando que políticas de distribuição de renda não se resumem a um caráter meramente assistencialista**, como ainda insistem em afirmar críticos mais tacanhos de programas como o Bolsa Família. **Elas induzem o crescimento econômico e desenvolvimento social** ao retirarem da marginalidade e da pobreza extrema milhões de pessoas que se tornaram, assim, **cidadãos e consumidores**, saindo da invisibilidade e do esquecimento a que estavam relegados⁶⁷.

A proposta de *incluir* os *excluídos* só faz sentido se entendida a partir do ponto de vista da transferência constitucional associada aos direitos de *cidadania*, sendo que as famílias beneficiárias do programa passam a fazer parte de outro grau de organicidade na estrutura social e são (re)organizadas por meio da intervenção direta do Estado, de acordo com os padrões hegemônicos de sociabilidade, caracterizados como direito à cidadania, mas concretamente subordinados à lógica capitalista de produção social, que justifica o investimento e as iniciativas nas áreas de assistência social.

A análise de Singer é esclarecedora. Ao vincular os programas sócio-assistenciais do governo a um elemento capaz de dinamizar a economia interna, Singer confirma a avaliação

⁶⁷WEISSHEIMER. Marco Aurélio. Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. Editora Perseu Abramo, 2010. p. 33 e 34.

realizada acima:

Examinadas em seu conjunto, as ações governamentais do primeiro mandato vão muito além de simples “ajuda” aos pobres. Sem falar nos programas específicos, o aumento do salário mínimo, a expansão do crédito popular com aumento da formalização do trabalho (o desemprego caiu de 10,5% em dezembro de 2002 para 8,3% em dezembro de 2005) e a transferência de renda, aliado à contenção de preços, sobretudo de cesta básica (e em alguns casos deflação, como decorrência da desoneração fiscal), **constituem uma plataforma política para os anseios de certa fração de classe**. Não apenas porque objetivamente foram capazes de aumentar a capacidade de consumo de milhões de pessoas de baixíssima renda, como atesta o acesso em grande escala à “classe C”, mas também porque sugerem um caminho a seguir: manutenção da estabilidade com expansão do mercado interno, sobretudo para os setores de baixíssima renda⁶⁸.

Não é o caso aqui de discutir as diferentes interpretações e as variantes a respeito de cada ação do governo, o que certamente mudaria o tom progressista e positivo atribuído por Singer no conjunto de sua análise. O fato é que a formulação mais geral proposta por Singer de que o conjunto de ações governamentais constitui uma “plataforma política para os anseios de certa fração de classe” aparece como uma interpretação interessante no sentido de comprovar nossa hipótese de trabalho de que o Programa Bolsa Família *qualifica* o subproletariado como força trabalho informal, fazendo com que tal camada social específica passe a ser incorporada ativamente no processo de acumulação de capitais.

A centralidade atribuída aos setores de baixíssima renda no conjunto da avaliação de Singer permite afirmar que existe uma *perspectiva estratégica*, depositada sobre esses setores, relacionada à expansão da economia brasileira. Isso justifica que grande parte das iniciativas do governo esteja relacionada, direta ou indiretamente, a essa fração de classe em específico:

Em 2010, o Bolsa Família entrou em uma nova fase, marcada pela tentativa de incluir os beneficiários do programa em **sistemas produtivos**. O objetivo é aproveitar as oportunidades criadas pelos grandes investimentos públicos e privados – Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Petrobras e outros – para **incluir produtivamente** as famílias do Cadastro Único e a população socialmente vulnerável como um todo. Outra medida nessa direção é o Próximo Passo, uma ação articulada entre governo federal, empresários e trabalhadores a fim de promover a **qualificação social e profissional específica para os beneficiários do Bolsa Família** por meio de cursos de formação e especialização técnica.

O Próximo Passo possui três eixos centrais. Em primeiro lugar, os **cursos de qualificação estão direcionados para setores produtivos em que há expectativa de crescimento da mão de obra demandada**, como é o caso da construção civil (estimulada por obras como o PAC e pelo programa Minha

⁶⁸SINGER, André. Raízes ideológicas e sociais do lulismo. Novos estudos, novembro de 2009. p. 94.

Casa, Minha Vida) e da área do turismo (especialmente no que diz respeito à Organização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016). Em segundo lugar, será dada a prioridade para a **qualidade do aprendizado com o objetivo de aumentar as chances de inserção**. E o terceiro é um pacto firmado entre governo federal e empresários para a colocação profissional dos alunos do programa (...) ⁶⁹.

A lógica anunciada permite confirmar nossa hipótese de trabalho de que o Programa Bolsa Família *qualifica* o subproletariado como mão de obra informal. A interpretação sugere que a proposta do governo de expansão dos mercados internos visa a transformar a *pobreza passiva*, vista como um problema social a ser solucionado pelo Estado, em *pobreza ativa*, de modo que esses setores passem a contribuir com o processo de expansão de capitais: “inclusão produtiva”.

Notemos que o repasse mensal em dinheiro, pelo Programa Bolsa Família, corresponde aos anseios de uma sociedade capitalista, na qual a liberdade implica em poder de escolha por parte do consumidor. Constantemente ressaltado como *dinamizador econômico* local, o Programa Bolsa Família aparece intimamente relacionado com a proposta de desenvolvimento para no Brasil, mais por seus efeitos econômicos do que por seus objetivos imediatos e “éticos” de combate à fome.

Chamada de desenvolvimento sustentável, a proposta pretende articular desenvolvimento econômico – expansão dos mercados, investimento em infraestrutura, potencialização das capacidades produtivas do país – a políticas sociais que garantam “bem-estar” e proteção social.

Reconhecendo que o problema da fome e da pobreza está relacionado diretamente com o modelo de desenvolvimento social e que não pode ser solucionado somente por meio de políticas compensatórias como o Programa Bolsa Família, o governo afirma que diante de um quadro de “desequilíbrios e desigualdades” se “coloca no centro da agenda política o debate sobre qual modelo de desenvolvimento pode gerar outro tipo de dinâmica social”, afirmando, no I Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasília, 2006), que “chegou-se a um consenso: a concretização de conquistas e a garantia de avanços necessários para erradicar a fome e garantir o direito humano à alimentação adequada dependem da mudança do modelo de desenvolvimento” ⁷⁰.

Em relação à discussão sobre modelo de desenvolvimento social, queremos destacar a

⁶⁹ WEISSHEIMER. Marco Aurélio. Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. Editora Perseu Abramo, 2010. p. 39 e 40.

⁷⁰ WEISSHEIMER. Marco Aurélio. Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. Editora Perseu Abramo, 2010. p. 103.

centralidade que assume a questão dos direitos humanos como eixo norteador da política ideológica do governo, de modo que a discussão mais concreta que implica na estrutura orgânica da sociedade – a relação patrão-empregado (capital X trabalho) –, como base social da produção e desenvolvimento social, é abordada somente quando se trata de associar os efeitos econômicos que o programa imprime nas economias locais.

É importante destacar a variação que assume o grau de importância atribuído aos argumentos em defesa do programa, ora representando um compromisso ético sobre princípios sociais, quando se pretende apresentar a política do Bolsa Família como um compromisso humanitário, ora representando sua funcionalidade econômica na sociedade, quando apresentado como política pró-capital, capaz de estimular as economias locais.

É interessante notar que o discurso em busca de diminuir as desigualdades de renda no Brasil tem sido diretamente vinculado à expansão e ao desenvolvimento do mercado interno brasileiro, de acordo com o modelo capitalista de desenvolvimento econômico e social. A contradição reside nas bases sociais da produção e expansão dos mercados brasileiros: expandir em termos capitalistas significa concentrar renda (lucros) e não dividir renda como quer fazer parecer o governo em sua proposta de expansão para os mercados brasileiros.

O enfoque especial atribuído pelo governo indica mudanças significativas na forma de gerir o Estado brasileiro e na forma de (re)localizar os setores beneficiados na estrutura produtiva do país, mudanças que aparecem em um primeiro momento como uma ofensiva ideológica que tem ressignificado a importância do papel social que tal fração de classe assume na sociedade.

No entanto, é importante notar que o que confere sentido concreto à ofensiva ideológica do governo se encontra diretamente ligado às bases materiais que alicerçam seu pensamento, ou seja, os efeitos econômicos resultantes dessa reorganização a partir do Estado, via uma rede de políticas públicas, chamadas de rede de proteção social.

A proposta de inclusão social a partir do Estado destaca, dessa forma, o papel produtivo que o Estado assume, segundo essa concepção de sociedade, ao mesmo tempo em que revela seu caráter de classe ao organizar as classes em questão em função da expansão dos mercados, implicando diretamente em ampliar as relações capitalistas de produção baseadas na exploração de uma classe sobre a outra.

Há um impacto importante na implementação do Bolsa Família nas economias locais, como demonstrado por diversos especialistas da questão⁷¹, que nos permite afirmar a

⁷¹ ANANIAS. Patrus. O dever de mudar a realidade: o papel do Estado na promoção de políticas sociais em um modelo de desenvolvimento integral. 2010; WEISSHEIMER. Marco Aurélio. Bolsa Família: avanços, limites e

existência de uma reorganização mais ampla desses setores na estrutura do Estado, à medida que o Bolsa Família os retira de uma condição de miséria absoluta e os coloca em uma condição diferenciada de “consumidores”, “cidadãos”, “partícipes da sociedade civil – incluídos”. Em outras palavras, o programa reorganiza tais setores e os coloca em condições mínimas para serem explorados, ainda que de forma sazonal e periférica, o que reforça nosso argumento de que o Programa Bolsa Família qualifica o subproletariado como mão de obra informal, transformando a pobreza passiva, vista como um problema social em pobreza ativa, ao “incluir” estes setores em sistemas produtivos a setores em expansão na economia brasileira, como demonstrado por Weissheimer na passagem acima.

A disputa existente em torno da hegemonia política por parte de diferentes frações de classe exerceu uma influência considerável na forma de apresentar a proposta do Programa Bolsa Família aos críticos, de modo que são incorporados à proposta política do programa justificativas de cunho econômico que comprovem que ele não significa simplesmente a realização de uma demanda social dos setores subalternos, mas expressa uma forma “inteligente” de ativar a pobreza para o capital, relevando desse modo, a necessidade de apresentar o programa agindo como multiplicador econômico, necessidade essa que foge aos argumentos éticos sociais.

O discurso que defende o Programa Bolsa Família como uma necessidade humana aparece subordinado à lógica econômica, por fortalecer a economia regional e aumentar o mercado interno, mostrando assim que o caráter ético e social do programa está relacionado a uma determinada estratégia de desenvolvimento social sob o capitalismo, uma necessidade das elites políticas e classes dominantes do país e não dos setores beneficiados. Assim, as políticas sociais aparecem vinculadas às estratégias de desenvolvimento para o Brasil:

Ao analisar o grande número de ações, percebe-se que pela primeira vez no País, se estrutura uma ampla política social de natureza integrada e que é ao mesmo tempo uma política de desenvolvimento, tanto mais importante quanto necessária, à medida que o capitalismo, em escala mundial, caminha na direção do aprofundamento da inovação tecnológica, que poupa mão de obra e gera desemprego estrutural. Os países centrais, desde o início do século XX, em razão dos fortes conflitos entre capital e trabalho, passaram a estabelecer políticas de bem-estar social, que permitiu às camadas mais fragilizadas não apenas manter-se no mercado, mas educar seus filhos e ter acesso a saúde de boa qualidade. No caso dos países periféricos, essas políticas sempre foram insuficientes e intermitentes, quando não inexistentes.

possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. Editora Perseu Abramo. 2010; POCHMAM. Márcio. Pobreza, desemprego e desigualdade: anotações importantes sobre o cenário recente no Brasil metropolitano. 2010; SINGER, André. Raízes ideológicas e sociais do lulismo. 2009.

O Bolsa Família atinge hoje o universo de 12,4 milhões de famílias, o que possibilitou forte impacto sobre a redução da desigualdade e da pobreza⁷².

A formulação da crítica ao modelo de desenvolvimento social se limita a reconhecer os problemas decorrentes da modernização nas relações de trabalho como parte dos problemas sociais a serem solucionados pelo Estado ao promover políticas de “bem-estar”. Significa dizer que políticas de promoção social a exemplo do Bolsa Família são entendidas, dentro dessa perspectiva, como uma forma estratégica de recuperar o que o governo apresenta como “a dívida social” em relação ao “grande contingente de brasileiros e brasileiras que foram excluídos dos benefícios de desenvolvimento econômico e social do país”.

A proposta de ampliar o acesso a direitos constitucionais a setores de baixíssima renda supõe que, a partir desse acesso, seja possível superar os “desequilíbrios sociais” decorrentes dessas *ausências* – um projeto de sociedade que de modo algum questiona as bases sociais da exploração capitalista sobre o trabalho. A contradição, entretanto, reside não na lógica apresentada, mas exatamente nas bases sociais da exploração do trabalho nessa sociedade, isso porque as bases sociais da modernização e expansão das relações sociais de produção sobre o capitalismo implicam na expropriação constante de certa base social, em que “grupos crescentes de trabalhadores são incapacitados de assegurar sua plena existência”⁷³.

Tal fenômeno é chamado por Fontes de *exclusão forçada*, por representar a extinção de antigas condições de vida e de subsistência autônoma dos trabalhadores, convertendo-os em “disposição única para venda da força de trabalho sob quaisquer condições”. Na mesma medida em que a necessidade de ampliação do capital implica em expropriações constantes, amplia-se também a necessidade de empregar essa massa de trabalhadores expropriados sob as novas condições e exigências de sociabilidade, o que Fontes caracterizou de *inclusão forçada*. Nesse processo, os trabalhadores são constantemente (re)localizados na estrutura social segundo as necessidades de concentração de capitais imposta pela lógica de ampliação dos mercados mundiais:

O processo de mercantilização da força de trabalho corresponde de fato a uma exclusão das condições anteriores de existência, conforme exemplificado por Marx em artigo clássico dedicado à transformação do consumo tradicional de lenha dos bosques comunais em roubo, privando os camponeses de uma fonte tradicional de abastecimento e desqualificando um ato consagrado pelo costume. Porém corresponde igualmente a uma

⁷²Revista Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Desenvolvimento Social. Edição 2. Ano 2. 2010. *A palavra do ministro: a comunidade, a história e a cultura*. Patrus Ananias. p. 6.

⁷³FONTES, Virgínia. *Reflexões impertinentes: história e capitalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Bom Texto, 2005. p. 22.

inclusão, uma vez que essa mão de obra deveria estar apta a entrar no mercado de trabalho. *Inclusão não idílica*, nem resultante do desejo individual de cada trabalhador, mas que constituiria o cerne da produção capitalista. Expropriados da capacidade autônoma de sobrevivência e de parte do valor produzido por seu trabalho, mas incluídos em um processo mercantil e industrial que produzirá, ainda segundo Marx, as formas de pensamento para assegurar sua continuidade. Uma verdadeira sociabilidade adequada ao sistema capitalista por-se-ia em marcha, controlando e disciplinando tanto a força de trabalho efetivamente empregada quanto aqueles que constituíssem suas bordas, enquanto exército industrial de reserva⁷⁴.

A proposta de transformação apresentada pelo governo se limita a uma transformação dentro dos limites do capital, o que significa que o Governo Lula tem trabalhado com uma propaganda política que reafirma as bases de desenvolvimento econômico e social sobre o capitalismo, destacando que é possível conciliar capital e trabalho, de modo que o Bolsa Família, para além de seu impacto imediato na vida dos beneficiários, assume função estratégica, segundo projeto do governo:

O Brasil vive hoje uma nova fase em sua história. Está mais forte, abre mais perspectiva de futuro e cada vez mais gente tem condição de participar disso. E não há dúvidas de que as políticas sociais, sobretudo o Bolsa Família, desempenham papel decisivo nisso tudo. Elas estão ajudando a vencer a fome, a pobreza e a miséria e a **dinamizar a economia**. Hoje ninguém duvida da importância que essas políticas têm no desenvolvimento do País. Mas sabemos que não foi sempre assim. Por muito tempo, fazer o Brasil crescer significava investir em infraestrutura e na economia. Está certo. Mas isso, sozinho, não basta; por isso, ficamos muito tempo patinando. **Chegamos a crescer muito, porque temos um povo que trabalha muito**. Mas as milagrosas fórmulas econômicas se destinavam a poucos e, assim, eram chamadas que se apagavam aos primeiros ventos desfavoráveis. O povo não é “um detalhe”. Sem ele não se faz um país, não se projeta uma nação. Por isso, a lógica tinha de ser outra. **A despeito de projeções contrárias, invertemos as prioridades, integramos política social com crescimento econômico, trilhando um caminho que tem se mostrado mais seguro para dar sustentação ao nosso desenvolvimento. O Bolsa Família é um dos nossos melhores exemplos**. Por conta dele, as famílias **pobres** estão **recuperando a dignidade**, a **cidadania**. Muitos a conquistam pela primeira vez. O Programa está levando comida de boa qualidade, em quantidade e regularidade necessárias, para a mesa dos brasileiros mais pobres. Também está abrindo as portas de outros direitos antes tão distantes, como o direito à educação. Com o dinheiro do benefício, o filho não precisa sair da escola para ir trabalhar. Pode esperar mais um pouquinho. E o programa está também fortalecendo a economia, porque os pobres passaram a poder comprar e estão comprando bens básicos para melhorar de vida. Podemos dizer que o nosso País está mudando. **Ainda temos muita desigualdade para combater**. Mas hoje há mais condições e mais forças para enfrentar nossos problemas, porque também

⁷⁴FONTES, Virgínia. *Reflexões impertinentes: história e capitalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Editora Bom Texto, 2005. p. 22 e 23.

temos políticas sociais bem estruturadas, que amparam e protegem os que mais precisam. Estamos mais fortes e podemos seguir em frente com um olhar novo para o futuro⁷⁵.

A visão acima é representativa da ofensiva ideológica, vivida mais especificamente a partir de 2003 com o objetivo de marcar a gestão petista do Estado brasileiro, que, não sem críticas e ressalvas, transportou o Programa Bolsa Família, do campo do dissenso para o campo do consenso, fazendo com que essa política aparecesse no cenário nacional como uma possibilidade de erradicar a fome, ressaltando o caráter ético da política.

No entanto, o que queremos destacar aqui, em função de nossa hipótese de trabalho, é a centralidade que assumem argumentos de caráter econômico para sustentar a política do Programa Bolsa Família no âmbito do Estado. O Governo Lula, em busca de criar consenso em torno da questão do Programa, mede o sucesso do Bolsa Família a partir de seus efeitos econômicos de estímulo ao desenvolvimento capitalista, ou seja, a defesa do Programa Bolsa Família nestes termos procura dar ênfase ao Programa em sua funcionalidade capitalista, em claro esforço de demonstrar para as classes dominantes (empresários) que a burguesia só tem a ganhar com o programa, não se tratando de despesas do Estado com setores de baixa renda, mas de investimentos.

Apresentada, principalmente pelas lideranças políticas do PT, como um primeiro passo dentro das possibilidades existentes, para reverter o quadro social historicamente excludente do Brasil, a defesa do Bolsa Família nestes termos representa a disputa em torno dos significados sociais dessa política segundo determinada concepção de sociedade, permitindo que o governo apresente o programa como uma transformação gradual que garanta a estabilidade.

Essa é, em alguma medida, a conclusão de Singer, quando defende a hipótese de que a única forma encontrada pelo PT para pôr em andamento seu projeto popular foi passando por cima de questões essenciais relacionadas à estrutura econômica do país, como reivindicações da esquerda em busca de uma transformação real.

Nossa hipótese é de que o governo se afastou de aspectos do programa de esquerda adotado pelo PT até o final de 2001, o qual criticava “a estabilidade de preços (...) alcançada com o sacrifício de outros objetivos relevantes, como o crescimento econômico”, a abolição das “restrições ao movimento de capitais” e a Lei de Responsabilidade Fiscal por tolher “elementos importantes de

⁷⁵Revista Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Especial Bolsa Família. *A linha liberal e a desenvolvimentista*. Luís Nassif. n. 1. Março de 2010. Capa: Luiz Inácio Lula da Silva.

autonomia dos entes federados, engessado, em alguns casos, os investimentos em políticas sociais”, com a finalidade de impedir que uma reação do capital, voltada para criar dificuldades à mudança, provocasse instabilidade econômica e atingisse os excluídos das relações econômicas e formais (...).

Se nossa hipótese estiver correta, a continuidade do pacote “FHC” foi posta pela burguesia como condição de não haver “guerra” de classes e consequente risco de o governo ser acusado de destruidor do Real⁷⁶.

A avaliação de Singer é bem localizada no espectro político do governo, que pretende imprimir um sentido tático às escolhas realizadas pelo PT como via de transformação social. Sobretudo, ela pretende reafirmar o caráter popular das ações do governo e suas “raízes” éticas e políticas ao apresentar as iniciativas nas áreas sociais como parte do entendimento das necessidades humanas.

Ao ressignificar o valor desses setores na estrutura social – ao menos no plano do discurso –, o PT/governo tratou de articular diferentes medidas sociais direcionadas a essa fração de classe, de modo que as ações do Governo Lula/PT constituíram-se como importante plataforma política para tais setores em específico.

No entanto, diferentemente de Singer, nossa hipótese de trabalho sugere que o destaque dado aos setores sociais de baixíssima renda expressa uma necessidade política e econômica, e não a melhor forma encontrada pelo governo para por em andamento a transformação social do Brasil em busca de garantir direitos sociais, como quer fazer parecer Singer. Se por um lado a política do Bolsa Família expressa determinada compreensão social das necessidades existentes, ela expressa também a ampliação do Estado burguês, a partir do exercício da cidadania como desdobramento político, mas sobretudo como justificativa econômica, como bem demonstrado pelo próprio governo.

Ao contrário de Singer, acreditamos que o Governo Lula, ao dar destaque a essa fração de classe em específico, tratou de rearticular o papel desses setores na estrutura social a partir do Estado. Respalado pelo discurso de *incluir os excluídos*, o Governo Lula apresentou um legítimo “programa de classe”, direcionado não a garantir os direitos sociais desses setores, mas voltado para a burguesia brasileira em função de ampliação do mercado interno de consumo. Foco central das políticas sociais dos últimos dez anos, os setores de baixíssima renda têm sido realocizados na estrutura social para atuar *ativamente* no processo de desenvolvimento e expansão dos mercados brasileiros.

Tal concepção nos dá condições mínimas de questionar a interpretação, proposta pelo

⁷⁶SINGER, André. Raízes ideológicas e sociais do lulismo. *Novos estudos*, novembro de 2009. p. 85.

governo, de que essa fração de classe estaria *excluída* da sociedade. Ao contrário, a presente interpretação reitera a interpretação de que não há “lado de fora” do capitalismo.

Entendendo o Programa Bolsa Família como resposta particular à luta organizada dos trabalhadores por melhores condições de vida, a crítica à proposta do Bolsa Família não está direcionada diretamente ao programa em si. A lógica utilizada pelo programa de apontar melhorias a médio e longo prazo para essas famílias, articulando-as com uma rede de outras políticas sociais, de emprego, saúde e educação, permite a defesa dessa política como necessidade emergencial em um universo onde 12 milhões de famílias contam com esse benefício como uma garantia de renda, ainda que em muitos casos não dependam exclusivamente dele para sobreviver.

O que a lógica do programa não permite defender é que a desigualdade e a tão propagada erradicação da pobreza possam se efetivar a partir da *inclusão* desses setores de baixíssima renda na sociedade por meio de políticas como o Programa Bolsa Família, isso porque a lógica de inserção social está calcada na lógica capitalista de produção e reprodução social, a qual depende de sua capacidade de expropriação constante para ampliação, como observado por Marx:

O sistema capitalista pressupõe a dissociação entre trabalhadores e a propriedade dos meios pelos quais realizam o trabalho. **Quando a produção capitalista se torna independente, não se limita a manter essa dissociação, mas a reproduz em escala cada vez maior.** O processo que cria o sistema capitalista consiste apenas no processo que retira ao trabalhador a propriedade de seus meios de trabalho, um processo que transforma em capital os meios sociais de subsistência e os de produção e converte em assalariados os produtores diretos. A chamada acumulação primitiva é apenas o processo histórico que dissocia o trabalhador dos meios de produção⁷⁷.

A inclusão social por meio do Bolsa Família, nestes termos, é uma relação que reproduz uma necessidade do capital ao qualificar mão de obra informal (pobres e extremamente pobres) para o atuar em sistemas produtivos no atual estágio de desenvolvimento da economia brasileira. A contradição de incluir os excluídos se encontra nas raízes do modo de produção capitalista: na mesma medida que “inclui” esses setores, cria as condições necessárias para expansão dos mercados. No entanto, como bem demonstrado por Marx, o processo de ampliação e expansão dos mercados implica em constantes expropriações, ampliando conseqüentemente os setores sociais atingidos por esse processo de

⁷⁷MARX, Karl. A chamada acumulação primitiva. In: O capital: crítica à economia política. Volume 2. 2. ed. Rio de Janeiro: editora Civilização Brasileira, 1971. p. 830.

desenvolvimento, os quais costumam ser tratados como excluídos ainda que de fato não o sejam. Segundo essa concepção, o governo sempre estará correndo atrás dos setores sociais que foram “excluídos” dos processos dinâmicos de crescimento econômico e social.

É dentro dessa lógica que pontuamos a crítica ao Programa Bolsa Família, não como um programa ineficaz em sua proposta imediata de alívio imediato da fome, mas uma crítica ao Governo Lula, que aponta o Programa Bolsa Família como eixo estratégico de desenvolvimento humano sob o capitalismo. Não se trata de uma crítica aos beneficiários do programa, que encontraram neste uma forma de sobrevivência nesta sociedade, mas sim aos seus limites na efetiva diminuição da desigualdade social e aos seus efeitos políticos.

3 OS MANUAIS DE CAPACITAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

O terceiro e último capítulo deste trabalho visa a analisar o material de capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF), que, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tem o objetivo de consolidar as políticas de proteção e promoção social no campo das políticas públicas.

Importa-nos destacar e identificar, no referido material, quais os principais argumentos e mecanismos utilizados pelo governo para articular o Programa Bolsa Família como parte integrante da concepção de assistência social, entendida como direito e dever do Estado, como prevê a Constituição Federal (CF) de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993.

A partir da análise do material, destinado especificamente aos profissionais na área de assistência social, pretendemos destacar de que forma o Governo Lula tem promovido determinada *reorientação* política no campo da assistência social em função de seu projeto de sociedade ao dar destaque principalmente à política do Programa Bolsa Família.

O material aparece metodologicamente organizado em módulos. A capacitação para implementação do SUAS e do PBF é composta por quatro cursos com estrutura modular:

- 1) Curso do Programa Bolsa Família;
- 2) Curso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- 3) Curso do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF); e
- 4) Curso da Implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família.

Cada curso é composto por diferentes módulos de acordo com os seus objetivos específicos. Ao todo, são seis módulos, que estão arrançados de diferentes formas dentro da estrutura de cada curso:

Módulo 1: Bases do modelo brasileiro de proteção social não contributiva;

Módulo 2: Cadastro único de programas sociais;

Módulo 3: Gestão e implementação do Programa Bolsa Família;

Módulo 4: Gestão do Sistema Único de Assistência Social;

Módulo 5: Estruturação e implementação do acompanhamento familiar e de serviços socioeducativos; e

Módulo 6: Programas complementares.

Dessas seis etapas, analisaremos especificamente os módulos 1, 2 e 3, os quais estão

diretamente ligados à implementação do Programa Bolsa Família, contemplando a discussão principal abordada nos cursos 1 e 4, os quais estão especificamente ligados à implementação do Programa Bolsa Família: 1) Curso do Programa Bolsa Família, composto pelos módulos 1, 2, 3 e 6; e 4) Curso da implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família, composto pelos módulos 1, 2, 3, 4, 5 e 6. No módulo 1, o material apresenta as mudanças ocorridas no Governo Lula na área de assistência social, com base no que é previsto pela Constituição Federal e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS); o módulo 2 apresenta o Cadastro Único para programas sociais (CadÚnico), com o objetivo de operacionalizar as políticas sociais do governo, tendo em vista que o CadÚnico para programas sociais tem sido o principal instrumento do governo federal para classificar as famílias que serão beneficiadas pelo Programa Bolsa Família ou, ainda, quando for o caso, direcionar essas famílias a outras políticas na área de assistência social, de acordo com a classificação e o perfil socioeconômico das mesmas. O módulo 3 está articulado às informações existentes nos módulos 1 e 2 quanto à implementação do Programa Bolsa Família como política pública, destacando qual o papel do assistente social diante dessa “nova” realidade.

Não é parte dos objetivos deste capítulo desenvolver uma análise crítica referente a cada tema em questão. É nosso objetivo analisar os mecanismos utilizados pelo governo no referido material para garantir determinada visão e concepção sobre o Programa Bolsa Família nas áreas de assistência social.

A questão inicial que nos leva a querer entender quais os mecanismos de dominação utilizados no material por parte do Governo Lula está para nós diretamente relacionada com o esforço das classes dominantes em querer moldar o mundo à sua forma. A análise nos permitirá visualizar claramente os métodos utilizados pelo governo para arquitetar essa dominação.

Considerando que a mudança vivida na área de assistência social expressa, em alguma medida, também, a luta da classe trabalhadora e dos setores sociais organizados por melhores condições de vida, ressaltamos que a tentativa de dominação por parte das classes dirigentes nunca é completa e acabada. Ao contrário, essa construção aparece como necessidade contínua e extremamente complexa; não se reduz simplesmente à intencionalidade das classes dirigentes; depende de diferentes fatores e formas de constituir a hegemonia. Nesse sentido, entendemos os materiais em questão como parte do arsenal de que as classes dirigentes dispõem para construir essa relação de dominação com os demais setores sociais, ao mesmo tempo em que subordina a luta popular da classe trabalhadora a determinado projeto de sociedade.

Levando em consideração que o material analisado está sendo compreendido por nós como uma das diferentes formas de disseminar dada visão de mundo, é importante destacar que a tal instrumento se soma a força do Estado e das instituições oficiais na disseminação dessa visão de mundo. Assim, o material procura de forma objetiva ativar o Programa Bolsa Família como política pública no âmbito do Estado a partir de determinada concepção de sociedade.

A capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social e do Programa Bolsa Família é parte do Programa Gestão Social com Qualidade, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, programa estratégico para “capacitar gestores, técnicos e agentes de controle social que atuam nas áreas de assistência social e transferência de renda”⁷⁸, segundo informações contidas no próprio material.

Devido à linguagem e ao caráter conclusivo apresentado pelo material, que trabalha com perguntas e direciona as respostas como verdades inquestionáveis em função de um propósito *imediate*, o trataremos como um *manual* de capacitação. Nessa perspectiva, destacamos que ele será concebido por nós como *mecanismo* de legitimação e manutenção de um dado projeto político social dirigido hegemonicamente pelo Partido dos Trabalhadores.

Tal caracterização se produziu em função da maneira com que os temas relacionados à assistência social são tratados, sendo que os assuntos em questão se encontram condensados em fórmulas sintéticas com o objetivo de garantir uma compreensão direcionada, como indica o próprio material, ao tratar do objetivo do manual de capacitação:

A qualificação de agentes públicos e sociais é fundamental para a implementação de novos mecanismos de aperfeiçoamento e gestão das políticas sociais de forma a potencializar e integrar os investimentos sociais, otimizando recursos públicos e garantindo maior eficácia e efetividade à execução dessas políticas⁷⁹.

Nesse sentido o material de qualificação para os gestores do Programa Bolsa Família é extremamente interessante para perceber como se processa a disseminação de um dado projeto político a partir do qual se constrói uma visão de mundo. Desse modo, os manuais direcionados aos gestores das políticas públicas na área da assistência social apontam para o suposto papel que tais gestores devem assumir em sua “função social”.

Dito em outras palavras, os manuais aparecem literalmente como uma forma de

⁷⁸Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF). Coordenação Geral: Tereza Cristina Barwick Baratta ... [et al.]. Rio de Janeiro: IBAM/Unicarioca; Brasília: MDS, 2008. p. 7.

⁷⁹Idem, p. 7.

treinar (capacitar) pessoas para que sejam capazes de tornar funcional a proposta política do governo em todo o Brasil: “O programa aponta, de forma inédita, para a constituição de uma rede nacional de capacitação dos *gerentes sociais* e *operadores* do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família nas esferas municipal e estadual”⁸⁰.

Os termos *gerentes sociais* e *operadores* aparecem aqui como um indicativo concreto da concepção de sociedade que orienta os propósitos do manual, a qual se encontra enraizada na naturalização de relações hierárquicas como forma de organização social.

Se a função desse profissional é gerenciar, como anuncia a proposta do manual, a lógica nos permite dizer que, em função de sua profissão, estes profissionais gerenciam “problemas sociais”. Em outras palavras e de acordo com a lógica enunciada acima, subentende-se que a sua função social seria gerenciar a *pobreza*. Pensando em uma escala hierárquica, o papel do profissional nas áreas sociais seria superior (gerente) em relação aos setores sociais (“pobres” e “extremamente pobres”) que dependem em alguma medida da assistência do Estado para sobreviver, reproduzindo em diferentes escalas da sociedade a lógica dominante do “quem manda e quem obedece”.

Antes de dar início à análise crítica, queremos destacar duas características intrínsecas ao material, com o intuito de localizar de forma específica os principais métodos utilizados para reproduzir a visão de mundo das classes dominantes:

- a) mecanismo de formação ideológica;
- b) forma sintética e encaminhamento conclusivo direcionado;

Cabe a nós localizar e demonstrar as diferentes maneiras com que tais elementos aparecem no decorrer do material. A análise do manual seguirá a sua sequência lógica, isto é, primeiro analisaremos o módulo 1, depois o 2 e por último o 3, respeitando inclusive seus enunciados originais.

3.1 MÓDULO 1 – BASES DO MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

O módulo 1 do manual de capacitação é composto por cinco unidades: 1) proteção social: função do Estado brasileiro na garantia de direitos; 2) o modelo brasileiro de proteção social não contributiva; 3) proteção social não contributiva: complementaridade entre serviços socioassistenciais e benefícios; 4) controle social no âmbito do SUAS e do PBF; 5) impactos produzidos e potencialidades de novos resultados.

⁸⁰Idem. p. 7. Itálicos nossos.

A unidade primeira do módulo 1 se dedica a expor qual o papel do Estado em nossa sociedade. De acordo com a concepção apresentada no manual, o Estado tem função de organizar a sociedade e solucionar os problemas sociais existentes. De acordo com a especificidade da proposta do material, capacitar gestores para implementação do Programa Bolsa Família, o papel do Estado é aqui apresentado em função de um entendimento predefinido sobre *pobreza e exclusão*.

Os conceitos de pobreza e exclusão são centrais no decorrer de todo o material. É por meio deles que o governo irá alicerçar toda a proposta de política pública na área de assistência social e seu principal projeto para a área, o Programa Bolsa Família.

Para garantir a concepção expressa por esses conceitos em função da proposta de governo, o material referencia seu entendimento a partir do que supostamente seria sua explicação histórica. A partir da reconstrução desse processo, pretende-se explicar as causas da pobreza e da exclusão vivida atualmente no Brasil.

Com os olhos bem abertos para a pobreza⁸¹

Você, como cidadão, sabe que o Estado brasileiro vem enfrentando os problemas sociais do país com os olhos bem abertos e criando estratégias, com os meios que dispõe, para oferecer proteção social ao grande contingente de brasileiros e brasileiras que, excluídos dos benefícios do desenvolvimento econômico e afetados, ainda, por outras formas de exclusão, vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. É uma população que tem no dia-a-dia enormes dificuldades para sobreviver, criar seus filhos, envelhecer, enfim ter uma vida digna.

Esta capacitação que você inicia é mais um ingrediente para que se consolidem no país os avanços no campo da proteção social.

A palavra concentração ajuda a entender bem o que se chama aqui de exclusão. A nossa formação social e econômica foi marcada pela concentração das riquezas produzidas por muitos, mas apropriadas por poucos.

Portanto, você pode entender exclusão como...

Uma decorrência do resultado do processo de construção do país marcado pela concentração⁸².

Como é possível perceber na passagem acima, os conceitos *pobreza e exclusão* são centrais para tornar funcional a proposta do governo na área de assistência social. Eles são utilizados, pelo governo, ao longo de todo o material, como conceitos-chave, que atribuem

⁸¹Devido ao objetivo específico deste capítulo, isto é, analisar como os manuais em questão apresentam determinada concepção de sociedade, não nos ateremos a contrapor nosso entendimento sobre o que consideramos serem as causas da “exclusão e pobreza” – tema já discutido no capítulo segundo deste trabalho. Importa-nos neste capítulo destacar a linguagem utilizada pelo governo para disseminar determinada visão de mundo – ofensiva ideológica.

⁸²Idem, p. 17.

sustentação política e ideológica para a proposta do governo na área de assistência social.

No entanto, diferentemente do governo petista, entendemos a pobreza como expressão das diferenças entre classes fundamentais no capitalismo, burguesia e trabalhadores, resultado do modelo de produção e reprodução capitalista, o qual se encontra calcado na exploração de uma classe sobre a outra – questão abordada no capítulo 2 deste trabalho.

Um levantamento bibliográfico inicial que mapeasse pesquisas e quadros teóricos sobre a questão da pobreza e da exclusão certamente demonstraria que falar de pobreza e de exclusão no Brasil não se trata necessariamente de nenhuma grande novidade. No entanto, o que estamos propondo aqui não é fazer um levantamento dessas diferentes abordagens no Brasil; propomos pensar a importância de tais conceitos dentro de uma conjuntura específica, o Governo Lula, como condição necessária para compreender a relevância que eles assumem atualmente.

Esta pesquisa visa a pensar a pobreza e a exclusão para além de seu entendimento imediato, que tem o objetivo de detectar problemas sociais. Objetivamos estudar tais conceitos dentro de um quadro conjuntural que, a partir deles, atribui sentido histórico e social para a caracterização dos problemas sociais. Ainda que a utilização destes conceitos não seja uma novidade em si, a utilização destes conceitos como parte da reconstrução histórica do país contada pelo governo petista assume dimensões muito mais complexas e impactos imediatos.

Em primeiro lugar, é preciso lembrar que estamos falando de pobreza e exclusão a partir do Governo Lula e que o Partido dos Trabalhadores, outrora expressão da classe trabalhadora organizada, está presente no imaginário social como representante legítimo dos setores populares da sociedade. Em segundo lugar, é preciso lembrar que a eleição de Lula a presidente retomou com maior força a ideia da ascensão de classe. A retomada dessa ideia sugere que a política de desenvolvimento econômico de Lula acompanhada de políticas públicas como o Bolsa Família são a receita ideal para erradicar a “pobreza extrema” no Brasil. Em terceiro lugar, ainda dentro das expectativas da população e do imaginário social, o Governo Lula, em tese, representaria o rompimento com as elites conservadoras do país, marcadas pela figura de Fernando Henrique Cardoso, dividindo a grosso modo o Brasil entre direita conservadora (PSDB) e uma suposta esquerda moderada (PT). É a partir dessas considerações que pretendemos pensar a amplitude dos referidos conceitos para a sustentação do Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, a passagem acima aponta claramente para a proposta de transformação anunciada pelo Governo Lula – romper com os processos de exclusão que marcaram o Brasil.

Para consolidar essa visão, destacamos os métodos utilizados pelo governo, perceptíveis no referido fragmento:

a) forma conclusiva e limitada de apresentar a concepção de pobreza e exclusão referenciado no senso comum;

b) como desdobramento dessa forma restrita de apresentar os conceitos, de forma autoritária, o material induz o leitor a chegar às mesmas conclusões que as apresentadas pelo material, utilizando frases como “portanto você pode entender exclusão como...” e, logo em seguida, apresentando qual deve ser o entendimento do leitor;

c) a forma de apresentar a questão da pobreza não permite questionamentos sobre o seu entendimento; ao contrário, limita-se apenas a expor os conceitos como verdades inquestionáveis. É essa a forma utilizada pelo governo para garantir a implementação do Programa Bolsa Família a partir do sentido político e social por ele atribuído. Tal propósito fica explícito no trecho: “esta capacitação é mais um ingrediente para que se consolidem no país avanços no campo da proteção social”;

d) O material aqui aparece também como instrumento de formação ideológica direcionado a certo *público alvo*, os profissionais das áreas sociais e responsáveis por operacionalizar os programas (gestores), utilizando-se de uma linguagem direcionada a atingir esse público. Ainda que trate dos setores sociais em condição de miséria, a linguagem empregada explicita como o Estado e o governo entendem esses setores e orienta também como eles devem ser entendidos pelos gestores de suas políticas. A partir desse material, o governo processa a disseminação de seu projeto político e reforça sua visão de mundo. Por se tratar de um material que objetiva consolidar os projetos políticos do governo na área de assistência social, se faz necessário “treinar” pessoas capazes de tornar funcional a proposta política do governo em todo o Brasil;

e) esse treinamento aparece, também, como uma das formas encontradas pelo governo para *criar consensos* entre diferentes segmentos sociais, o que explica de certa forma a articulação e interdependência entre os “pobres” e os “gestores”, reforçando assim a ideia de que cada um cumpre determinada função na sociedade, o que garante seu bom funcionamento.

O material apresenta, pois, forte conteúdo ideológico e, ao dar continuidade à concepção apresentada na passagem acima, busca atribuir maior consistência aos conceitos de pobreza e exclusão por meio da reconstrução do *processo histórico passado* responsável pela pobreza. Segundo indica o próprio material, a explicação apresentada serve para reforçar o entendimento desses conceitos:

“Exemplificando para compreender melhor”:

Começando pela nossa ocupação no território

Quando os colonizadores portugueses decidiram concentrar a ocupação no litoral e em algumas cidades próximas da costa brasileira, acabaram por provocar um processo de ocupação desigual que excluía o restante do território, e quem nele vivia, dos processos dinâmicos de crescimento econômico e do desenvolvimento social.

Quando mais tarde se concentrou na região Sudeste a produção do café (principal produto agrícola da exportação) e, em seguida, se promoveu a industrialização do país – concentrada na mesma região – as desigualdades regionais aumentaram e, mais uma vez, regiões inteiras foram excluídas das novas oportunidades de desenvolvimento.

Agora um pouco de nossa formação social

Também o processo de formação da sociedade brasileira obedeceu à mesma lógica. Ao concentrar poderes políticos, econômicos e territoriais num pequeno conjunto de indivíduos e famílias, excluiu, por consequência, a maioria da população das decisões relevantes do desenvolvimento e de seus benefícios. Ao concentrar oportunidades de acesso à educação, à cultura, à formação profissional e ao trabalho, excluiu a maioria dos seus integrantes do exercício da cidadania, sobretudo as chamadas minorias (mas que na verdade são maioria da população): negros, mulheres, índios, camponeses pequenos agricultores etc. Ao concentrar, por quatrocentos anos, o atributo da cidadania na população branca, exclui negros e índios de participarem, como protagonistas, da construção do núcleo hegemônico de nossa sociedade⁸³.

Nessa passagem, a contextualização apresentada pelo governo representa uma forma crítica de pensar o desenvolvimento do país. Ao afirmar que esse processo de desenvolvimento foi excludente em relação a vários setores sociais (“negros, mulheres, índios, camponeses, pequenos agricultores etc.”) o governo pretende se mostrar sensível a eles. A formulação aponta implicitamente para necessidade de mudança no modelo de desenvolvimento social brasileiro.

Neste sentido, o governo apresenta determinada explicação histórica acerca do processo de formação da sociedade brasileira. A reflexão que queremos propor acerca do processo de formação da sociedade brasileira não está diretamente ligada ao projeto do governo na área de assistência social, mas aparece aqui como desdobramento direto dos métodos utilizados pelo PT/governo para defender o Programa Bolsa Família como política de assistência social.

Desse modo, queremos destacar quais as possíveis implicações dos métodos utilizados pelo governo para tratar da formação social brasileira referenciado em uma proposta de reconstrução histórica.

⁸³Idem, p. 18.

Ao acompanharmos a reconstrução histórica proposta acima, poderíamos dizer que para além de estarmos nos defrontando com uma ofensiva ideológica que propõe sustentar determinado projeto político e social, estamos nos defrontando com uma espécie de dominação política e intelectual que tem rebaixado os níveis de complexidade e qualidade para o entendimento de nossa formação social.

A discussão da reconstrução histórica do país não é uma questão de menor importância como a faz parecer o governo e seus ideólogos em função de um projeto de governo. Materiais dessa natureza apresentam sérias distorções históricas a respeito de nossa formação social, obrigando os profissionais das áreas sociais a se enfrentar com uma suposta legitimidade das informações fornecidas pelo governo. O material de capacitação que aparece em função de um dado projeto político reproduz aqui a suposta formação da sociedade brasileira sem qualquer preocupação metodológica e analítica.

Essa forma de apresentar a História do Brasil é uma maneira de desconstruir visões historiográficas sérias e realizadas com base em pesquisas que levam anos para se desenvolver. O material apresenta a formação da sociedade brasileira de maneira geral e superficial, reforçando a banalização da importância dos profissionais dessas áreas. Sem qualquer método historiográfico, o material vai compilando fatos e coloca tal situação como merecedora de uma credibilidade histórica.

O governo, ao propor determinada compreensão sobre o processo histórico de formação social no Brasil, se utiliza do passado como um argumento de autoridade e, apoiado no aparelho de Estado, pretende usar tal passado a favor de seu projeto político, marcando a suposta mudança por ele promovida, ainda que a utilização desse passado a seu favor não dependa exclusivamente de manipulações e puras invenções de legitimidades.

A disponibilização desses materiais ao público deveria ser seriamente discutida a medida que a reconstrução histórica em questão tem sido sinônimo de desqualificação de pesquisas já realizadas por profissionais especializados na área. O governo, ao expor determinada visão sobre nossa formação social, fazendo-a aparecer como verdade oficial, trata a produção científica nas áreas sociais como inexistente, oferecendo a explicação histórica que lhe é conveniente em função de seu projeto político.

Assim como um livro de matemática deve parar de circular nas escolas do país se nele constam erros como $2 + 2 = 3$ (dois mais dois é igual a três), o procedimento relativo às áreas sociais não deveria ser diferente. A reprodução histórica proposta pelo governo é um retardo no ensino e na educação do país nas áreas sociais, questão que se agrava dado o fato de que os materiais oficiais são concebidos pela grande maioria da população como fontes seguras de

informação. Não se trata, meramente, de uma concepção divergente de sociedade, tem se tratado de uma subordinação da História do Brasil a um projeto político e social.

A tendência dessa concepção é sobrevalorizar quantidade e produtividade em detrimento da qualidade. Como decorrência desse pensamento e dessa forma de organização social hegemônica, temos visto a ampliação de ensinos técnicos e a distância voltados a atender demandas imediatas do capital.

Queremos destacar que, mesmo não sendo produtora direta de capitais, a reconstrução histórica mencionada acima assume importância ideológica estratégica como forma de dar sustentação política ao governo em seu projeto de sociedade, aparecendo como condição necessária para a reprodução do capital segundo a lógica anunciada.

Dando continuidade à análise do material, novamente encontramos frases indutivas, sucedidas de conclusões prontas e acabadas, com o objetivo de garantir determinada visão sobre exclusão e pobreza e a função do Estado nesta sociedade:

Após essa reflexão inicial, com certeza, você concluiu que:

- A formação da sociedade e a ação do Estado no Brasil foram, desde o nascimento da Nação até praticamente o final do século XX, dramaticamente concentradores de renda e de oportunidades e, portanto, geradores de desigualdade e de distintas manifestações de formas de exclusão.
- A exclusão e, por consequência, a pobreza e a desigualdade não são novas no Brasil, como, também, são questões imensas a serem encaradas. Têm distintas faces, perpetuaram-se por fatores históricos e culturais e consolidaram-se pela sistemática omissão do Estado e da nação brasileira de enfrentá-las como questão social de enorme gravidade, por meio de políticas públicas voltadas à proteção e ao desenvolvimento social⁸⁴.

Nessa passagem, queremos dar ênfase aos métodos autoritários utilizados pelo manual para garantir determinada compreensão. Tal autoritarismo fica explícito na seguinte sentença: “**com certeza, você concluiu que**”, que induz o leitor a pensar que qualquer outra reflexão que não leve à conclusão proposta na sequência estará equivocada.

A construção dos conceitos de pobreza e exclusão apresentados no material seguem sendo trabalhados com referência na Constituição Federal brasileira, como indica o próprio material:

⁸⁴Idem, p. 19.

FIGURA 1 – A CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM MARCO NA DIREÇÃO DE UMA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL DO ESTADO BRASILEIRO ⁸⁵



O manual, ao relacionar sua concepção de pobreza e exclusão à Constituição Federal, inverte a lógica em função de seu projeto de sociedade, fazendo parecer que os conceitos de pobreza e exclusão são retirados da própria Constituição imprimindo, desse modo, ao governo petista uma aparência de responsabilidade ética social por cumprir com o que é previsto por Lei.

Essa questão aparece de forma mais clara quando, logo após referenciar a concepção exposta na Constituição, o material retoma a discussão sobre a “função do Estado no enfrentamento da pobreza e da desigualdade – algumas ideias fundamentais”⁸⁶:

O Estado Brasileiro assume a responsabilidade de enfrentar a pobreza e a desigualdade existentes no país.

Antes de você prosseguir é importante que algumas ideias e conceitos fiquem bem claros para você.

POBREZA

Existe hoje no mundo, e também no Brasil, um grande debate conceitual e ideológico sobre o que é **pobreza**.

Isto porque pobreza tem muitas dimensões, muitas caras e não se limita, apenas, à questão da renda.

⁸⁵Charge. Idem, p.19.

⁸⁶Idem, p. 21.

Saiba quando uma família ou pessoa pode ser considerada pobre

Uma família ou uma pessoa é considerada pobre quando vive numa situação de privação de renda e também de privação de outros recursos necessários para obter uma situação de vida que permita que ela desempenhe seus papéis, cumpra seus deveres, participe das relações sociais e compartilhe costumes da sociedade em que vive. Por exemplo, insuficiência de alimentos.

O que dizem os estudiosos do assunto

Estudiosos entendem que, mesmo reconhecendo que pobreza não se restringe à privação ou insuficiência de renda, ela pode ser considerada uma boa medida para apreendermos outras carências. Pensar a pobreza nesta perspectiva é importante quando falamos de implementação de políticas públicas voltadas para pessoas ou famílias pobres. Nesse caso, precisamos saber quem é pobre e precisamos definir como medir a pobreza, para podermos atuar de forma compatível com o grau de necessidade de cada indivíduo ou família⁸⁷.

Existe uma variedade de fatores que podem ser ressaltados da passagem acima e, para isso, vamos enumerar cada um deles:

- 1) a passagem acima reforça a concepção expressa já nas primeiras páginas da unidade 1 do material sobre qual a função do Estado;
- 2) ao reforçar a concepção de Estado, o governo reforça também seu projeto de governo na área de assistência social e legitima essa concepção por meio da Constituição Federal brasileira, articulando a ela os conceitos de pobreza e exclusão;
- 3) a passagem mais uma vez reafirma nossa caracterização sobre os métodos autoritários utilizados pelo governo para defender seu projeto de sociedade. Nesse sentido, queremos destacar que, mesmo quando o material diz reconhecer a existência de um grande debate ideológico sobre o conceito de pobreza, ele direciona declaradamente qual **deve ser** o entendimento do agente social sobre a questão, o que fica explícito nas seguintes sentenças: “saiba quando uma família ou uma pessoa **pode** ser considerada pobre” e “antes de você prosseguir é importante que algumas ideias e conceitos **fiquem bem claros para você**”;
- 4) a definição do conceito de pobreza apresenta-se implicitamente nessa passagem como sendo uma questão de renda. A respeito dessa questão, vamos observar posteriormente que esse será o único critério utilizado pelo governo para definir o que são famílias pobres;
- 5) o manual homogeneiza as diferentes posições quando remete aos “estudiosos” um entendimento único de que o nível de renda é uma “boa medida”.

A definição do conceito de pobreza utilizado pelo governo aparece como condição necessária para a implementação do Programa Bolsa Família como política pública, de modo que, mesmo reconhecendo a existência de diferentes interpretações acerca do termo, o

⁸⁷Idem, p. 21.

governo impõe uma caracterização bem definida para “medir” o que é pobreza:

Para definir linhas da pobreza é preciso...

É importante determinar a renda abaixo da qual a família ou o indivíduo é considerado pobre. Normalmente, quando trabalhamos com linhas de pobreza, são definidas duas: uma para definir famílias consideradas extremamente pobres e, outra para definir famílias pobres.

Agora fique sabendo como os especialistas caracterizam usualmente famílias extremamente pobres e famílias pobres.

Normalmente os especialistas definem que a linha que caracteriza famílias extremamente pobres é aquela que considera uma renda que permita atender às necessidades mínimas, associadas ao consumo de alimentos necessários para manter o gasto calórico suficiente para a sobrevivência da família.

A linha que caracteriza famílias pobres é aquela que, além de permitir o consumo de alimentos necessários para manter a família, considera, também, a satisfação de necessidades básicas, tais como moradia, transporte, saúde e educação⁸⁸.

A caracterização conceitual acima, que elege a renda como critério de elegibilidade, serve de base para definir o público alvo do Programa Bolsa Família. Tal questão será melhor detalhada no módulo 2 do curso do Programa Bolsa Família, ao tratar do Cadastro Único para programas sociais e de que tipo de benefícios as famílias cadastradas tem direito de acordo com a renda e composição familiar.

O que nos importa destacar a princípio são as formas que o governo utiliza para legitimar a caracterização usual de pobreza. Sempre quando o material faz referência às funções do Estado e à política de assistência social as faz se pautando na Constituição Federal, garantindo assim que a visão apresentada sobre o modelo de assistência social no Brasil seja entendido como cumprimento do que é previsto por Lei.

Da mesma forma, o conceito de pobreza é apresentado e legitimado por “especialistas” da questão por meio de diferentes métodos para medir a desigualdade de um país, mas sempre considerando e ressaltando a importância da renda como primordial para definir essa caracterização.

Como no caso do coeficiente de Gini, utilizado pelo material como um método seguro para caracterizar a desigualdade de um país, consiste em uma forma de legitimar o uso exclusivo da renda para definir quem é pobre e quem é extremamente pobre.

Decorrente da definição de pobreza adotada, o material, pretendendo ampliar o debate sobre a questão, indica a necessidade de pensar sobre a “ideia de desigualdade”:

⁸⁸Idem, p. 22.

A reflexão a respeito do conceito da pobreza nos leva a pensar sobre a ideia de desigualdade.

DESIGUALDADE

Pense nisso

Tal como a pobreza, o conceito de desigualdade é passível de mensuração. Além da renda, a desigualdade também se expressa em outras dimensões, tais como território, etnia, gênero. Todavia trataremos o problema sob a ótica da renda, ou seja, a partir de comparações entre extremos da distribuição de renda, o que representaria situações de (in)justiça social.

Isso significa que quanto maior for a distância entre o valor médio da renda dos mais ricos e o valor médio da renda dos mais pobres, mais injusta e desigual é uma sociedade. Quanto menor for esta diferença, mais igualitária e menos desigual é a sociedade⁸⁹.

Notemos que todas as possibilidades apontadas pelo governo para qualificar a discussão sobre pobreza e desigualdade encontram-se condicionadas a obedecer aos critérios de renda. A supervalorização da renda em relação a todos os outros critérios apontados expressa a essência dos valores nesta sociedade. Quando o Governo Lula propõe reproduzir esses valores em todas as escalas da vida social, reforça tal modelo de organização social.

Dando sequência à análise do material, veremos agora como a discussão sobre *direitocidadão e dever do Estado* é apresentada. É importante reparar que a forma genérica de apresentar a questão permanece a mesma ao abordar e encaminhar qual deve ser o entendimento sobre o tema em questão:

⁸⁹Idem, p. 23.

FIGURA 2 – PENSE, AGORA SOBRE AIDEIA DE DIREITOS. ACOMPANHE O DIÁLOGO⁹⁰



DIREITOS

A verdade é que, na nossa sociedade, apenas podemos dizer que temos um direito quando ele é socialmente reconhecido e juridicamente estabelecido. Em nossa história social e política, por exemplo, a maioria dos direitos sociais foi sendo duramente conquistada e só valeram mesmo quando foram regulamentados pelas Constituições e pelas leis que as sucederam⁹¹.

A definição de direito apontada pelo material apresenta uma contradição com a realidade. O diálogo sugere que, mesmo quando se acredita ter um direito, é preciso que ele seja reconhecido institucionalmente (por Lei) para que se possa usufruir dele. Da mesma forma, a definição abaixo indica que é necessário que os direitos sejam reconhecidos constitucionalmente para serem garantidos.

A contradição consiste em apresentar a Constituição Federal como garantidora dos

⁹⁰Charge. Idem, p. 25.

⁹¹Idem, p. 25.

direitos sociais. Sabemos que grande parte do que é reconhecido como direito por nossa Constituição não se aplica de maneira mecânica na realidade vivida. No entanto, o Governo Lula constrói toda a discussão sobre proteção social a partir desse entendimento:

No momento que instituiu a Lei reconhecendo os princípios e objetivos fundamentais da República, a nação reorienta a ação do Estado, de uma postura distanciada da questão social, para outra que lhe atribui responsabilidades de proteger a sociedade e de promover seu desenvolvimento social, ou seja: a cidadania, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III), a erradicação da pobreza e da marginalização e a diminuição das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, incisos III e IV). Em síntese, o reconhecimento dos direitos incluídos na Constituição pressupõe a intervenção do Poder Público, no sentido de conferir materialidade aos direitos conquistados e instituídos⁹².

Ao limitar a questão do direito ao cumprimento da Lei, o Governo Lula reforça a concepção de que os problemas sociais existentes em nosso país são problemas restritos à administração do Estado, ou seja, ao governo em questão. Dessa forma, ele pretende marcar sua diferença em relação a outros governos, demonstrando que em sua gestão tudo tem sido feito conforme prescrito na Lei.

Essa forma de interpretar o problema da pobreza dispensa a reflexão crítica acerca do modelo de desenvolvimento social sobre o capitalismo para reduzi-lo a uma questão de ética na política. Em todos os âmbitos da vida política dentro do Estado, a discussão predominante segue sendo quem é ou não honesto para gerir o interesse do povo.

Nesse sentido, o manual tem a pretensão de indicar que a assistência social é cumprida de acordo com a Constituição Federal. A passagem acima chama atenção, sobretudo, para o papel que cumpre o Estado na organização social, destacando as mudanças e os benefícios obtidos durante a gestão petista e apontando para a prioridade atribuída à questão social no seu governo.

Para fechar a ideia sobre direitos

O importante é você fixar que direitos sociais e direitos humanos são coisas que se conquistam e para que se transformem em benefício real são necessários muita luta e muitos debates em um ambiente de democracia, para que possam ser reconhecidos como tal pela sociedade, pelas leis do país e pelo Estado.

Para garantir tais direitos, portanto, é que são institucionalizadas as Políticas Públicas, que se materializam por meio de normas, regulamentos, recursos especialmente destinados para os fins

⁹²Idem, p. 27.

pretendidos, além do trabalho de muita gente, dentro e fora do Estado, e, principalmente, do seu trabalho aí em seu Município⁹³.

Na passagem acima, é importante notar que, ao mesmo tempo em que o manual reconhece que grande parte dos direitos reconhecidos por lei expressa a luta social dos setores organizados, ele condiciona a garantia desses direitos ao reconhecimento pelo Estado por meio da materialização de Leis.

Essa forma de expor a questão da luta social e dos direitos expressa o entendimento do governo sobre qual o papel dos movimentos sociais na sociedade. A concepção anunciada compreende que o alcance máximo da ação social organizada deve se orientar por garantir a institucionalização dos direitos sociais na forma de Lei para que essa Lei seja cumprida pelo Estado. Tal forma de ver a luta social reforça a ideia de que o alcance máximo da luta organizada dos setores populares deve se restringir aos limites da institucionalidade existente, desconsiderando qualquer possibilidade de que a ação popular organizada possa se efetivar fora da organização estatal ou para além de seus limites.

Nessa perspectiva, é necessário chamar atenção para a última frase do manual, “principalmente do seu trabalho”, a qual se refere diretamente ao papel do gestor das políticas no âmbito do Estado, de modo a responsabilizá-lo de sua função para garantia dos direitos e para o bom funcionamento da sociedade como um todo.

Essa forma de abordar o assunto pretende convencer acerca do perfeito funcionamento do Estado e do cumprimento das Leis. De acordo com tal concepção, se cada indivíduo cumprir seu papel no seio do Estado e da sociedade civil, não teremos “problemas sociais”. Novamente aqui o governo trabalha com a questão da *ética*, mas agora uma ética do trabalho, ou seja, cabe ao trabalhador escolher se vai ou não colaborar com o bom funcionamento da sociedade, fazendo sua parte. Dessa forma, o governo acaba por imprimir uma responsabilidade moral sobre o papel do trabalhador no âmbito do Estado de acordo com seu projeto de sociedade.

É importante destacar que, devido ao caráter do material, existe uma necessidade constante de convencimento direcionado a estes setores para garantir, além da implementação do Programa Bolsa Família, a construção do consenso em função da hegemonia petista como força política.

Chegou o momento de você saber porque o Estado brasileiro assume a responsabilidade de enfrentar nossas desigualdades

⁹³Idem, p. 27.

Com a Constituição de 1998, finalmente, o Estado brasileiro começou a assumir sua responsabilidade para com a sociedade brasileira em sentido amplo e universal, reconhecendo o direito de todos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança. Em especial a Carta Magna buscou garantir os direitos da população pobre e dos segmentos vulneráveis ao reconhecer como direitos dos cidadãos e dever do Estado e da sociedade as ações destinadas a promover a Assistência Social; assegurou, também, que essa assistência se faça de forma integrada não apenas com as demais políticas de Seguridade – Previdência Social e Saúde – como, também, com as políticas públicas: as políticas universais, que se destinam a permitir que todos indistintamente, tenham garantia de acesso à saúde, à educação, ao trabalho entre outros, e políticas específicas, destinadas a alguns segmentos que demandem atenção específica. Significa dizer que é condição para o desenvolvimento social que o país garanta de forma integral os direitos dos cidadãos e cidadãs brasileiras, combinando políticas específicas e políticas universais e fazendo convergir os resultados das ações setoriais, no sentido de multiplicar seus efeitos e impactos⁹⁴.

A citação acima segue a mesma lógica já anunciada, isto é, conferir legitimidade às ações do governo ao propor políticas públicas como forma de garantir direitos. O que importa destacar é a discussão sobre políticas específicas. Ainda que a passagem não faça referência direta ao Programa Bolsa Família, fica subentendido que a passagem busca justificar a proposta do programa como política pública segundo a concepção que a entende como um direito reconhecido por Lei.

No entanto, é preciso destacar que, ao contrário da ideia que o governo pretende imprimir, o Bolsa Família não pode ser entendido como um *direito*. Primeiro: porque, de acordo com a própria concepção defendida pelo governo, só temos garantia de algum direito quando este é estabelecido por Lei. Segundo: como o próprio nome sugere, o Bolsa Família é um *programa de governo* e não um direito constitucional. Terceiro e último: todo direito deve ser entendido em seu alcance universal e não restrito a determinado setor social como no caso do Programa Bolsa Família.

O governo, ao propor que um *programa de governo* viabilize o acesso a um direito social, não faz cumprir a Lei prevista na Constituição Federal sobre assistência social, como quer fazer aparecer; ele apenas permite que se efetive uma política de assistência social (Programa Bolsa Família) referenciada na Constituição e não garante necessariamente que o Programa Bolsa Família seja entendido como um direito permanente, conforme quer fazer parecer.

Assim, o manual pretende legitimar a proposta do Programa Bolsa Família indicando

⁹⁴Idem, p. 28.

que esse programa nada mais é do que o cumprimento do que está prescrito por Lei, sendo essa uma forma de criar consenso em torno da questão, ao mesmo tempo em que se rebatem as críticas da oposição, que vê o programa como de cunho assistencialista e clientelista. Notemos ainda que a contradição evidenciada entre *direito* e *programa de governo* pretende ser superada no manual por meio de uma tentativa de distinção entre *políticas universais* e *específicas*.

No tópico “políticas públicas e política social – princípios e fundamentos: como o Estado brasileiro atua para formular e implementar políticas públicas na área social?”, ainda orientando-se pelo debate legal no campo das políticas públicas, o governo busca legitimar suas propostas ao explicar “didaticamente” como se dá a implementação e a formulação dessas políticas. Ou seja, ele defende seu plano e seu projeto de sociedade dizendo estar respaldado pela Constituição Federal ao mesmo tempo em que induz a determinada conclusão:

Agora, você vai ficar sabendo...

Como as políticas nessas áreas foram sendo definidas, delineando as ações do Estado brasileiro, para que pudéssemos chegar ao Sistema Único de Assistência Social e ao Programa Bolsa Família: as duas iniciativas públicas mais importantes para proteger as famílias em situação de pobreza, vulnerabilidade e risco. Iniciativas estas que, com a sua participação, vêm sendo implementadas em regime de cooperação federativa.

De fato

Na medida em que avançamos no processo de consolidação democrática, a ordem jurídica passa a absorver as demandas da sociedade. A formulação das linhas políticas que orientam a ação do Estado traduz esta nova ordem jurídica socialmente estabelecida. Isto você já deve ter percebido quando estudou o conceito de **direitos**.

E, com certeza, você já entendeu a relação entre a conquista de **direitos**, sua formalização no campo jurídico-institucional do país (a Constituição e as Leis que a sucedem) e as Políticas Públicas⁹⁵.

Na citação acima, se induz um entendimento único como expressão da verdade, ao se utilizar de expressões como “isto você já deve ter percebido quando...” e “com certeza, você já entendeu” – não havendo margem para qualquer tipo de questionamento que caminhe na contramão da concepção apresentada. O conteúdo, na forma de conclusões genéricas e referenciadas no entendimento comum, cria a impressão de que o entendimento contido no material não apresenta problema algum.

Novamente a proposta de garantir direitos constitucionais por meio de políticas

⁹⁵Idem, p. 28 e 29.

governamentais aparece concretamente na passagem abaixo, confirmando nossa primeira avaliação sobre a via adotada:

Um pouco mais de informação

Em realidade a construção da expressão não é nossa, vem da língua inglesa – **publicpolicy**.

Ela popularizou-se justamente quando a Constituição de alguns países começaram a incorporar às suas propostas de ação governamental ideias de direitos que refletiam consensos das respectivas sociedades⁹⁶.

A problemática da questão parece consistir na naturalização da via governamental para garantir direitos sociais ao invés de ser respeitada a legislação dos países independentemente de qualquer governo. A naturalização dessa via como legítima permite visualizar as contradições latentes da sociedade, em que a garantia de direitos varia conforme o que a fração de classe no poder achar conveniente, de modo que tudo o que é apresentado como *direito cidadão* pode se tornar relativo dependendo do entendimento e dos interesses do governo em questão:

Em inglês existem duas palavras para designar o que a gente chama normalmente de política. A palavra *policy* refere às ações governamentais e seus desdobramentos, como normas em leis, decretos além de planos e orçamento aprovados – situados, portanto, no campo do direito público. A palavra *politics* se refere ao discurso, à intenção, ao compromisso de um determinado grupo, um partido político, um movimento social, ou seja, expressa um compromisso público ou diretriz que reflete determinado consenso da sociedade.

Concluindo

Uma política será a definição de instrumentos de gestão – normas, planos de ação, recursos fiscais, formas de atuação do Estado, formas de cooperação com a sociedade – que, estabelecidos em lei, irão permitir a concretização de um compromisso público acordado no campo político⁹⁷.

Novamente aqui reaparece de forma mais detalhada a ideia de que o funcionamento do Estado e da sociedade depende em grande medida do governo em questão, ou seja, da gestão pública sobre esse Estado. Ao relacionar a questão dos direitos a uma questão de governo, o manual reforça a ideia da ética na política. Ao mesmo tempo, a passagem nos permite observar que, diferentemente da concepção Acerca de direito apresentada pelo governo, não basta que um direito seja reconhecido por Lei para que ele se efetive. Ficam explícitos, nessa

⁹⁶Idem, p. 29.

⁹⁷Idem, p. 30.

passagem, os limites da institucionalidade na garantia de direitos os quais variam de acordo com os interesses das classes dirigentes.

Para fechar a análise dessa unidade, queremos ressaltar ainda uma última passagem:

A concepção das políticas públicas no Brasil após 1988

Você pode entender, agora, depois de ter estudado o conceito de Política Pública, que a sociedade brasileira, em contexto de retomada da democracia estabeleceu, na Constituição de 1988, os fundamentos das políticas públicas que o Estado viria a implementar (...).

O que deve ter ficado bem claro para você

- A importância desta integração é que, quanto mais pensarmos nessa perspectiva de integração entre as distintas políticas públicas, quanto mais trabalharmos nesta direção, maiores e melhores serão os resultados que poderemos alcançar. Nesse sentido, o papel das administrações municipais e das pessoas que têm a gestão das localidades em suas mãos é fundamental, pois é nas localidades que são planejadas as ações das diversas políticas públicas.
- O que são políticas públicas e, no que toca à proteção social, que elas devem ter como finalidade última concretizar a ação do Estado e da sociedade civil na prevenção e no combate à pobreza, à desigualdade e à vulnerabilidade social, que são direitos dos brasileiros e brasileiras.
- Que as políticas públicas não se limitam a definir a ação do Estado ou se esgotam nela. Na verdade, trata-se de um conjunto de iniciativas, expressa em normas, regulamentos, procedimentos, que se viabilizam por meio de uma ação conjunta do Estado – atuando numa perspectiva de cooperação federativa – e da Sociedade. Neste sentido, mesmo quando uma ação é exercida por uma entidade privada, mas é, por exemplo, regulada ou financiada pelo poder público, também estamos falando de políticas públicas⁹⁸.

A passagem acima sintetiza todo o projeto de governo na área social, sua concepção e seus métodos para implementação dessa política. Devido ao caráter de formação e capacitação do material, muitas das concepções se repetem ao longo do manual, mas importa-nos destacar que, nessa primeira unidade do módulo 1, o material teve o cuidado de apresentar cada uma delas didaticamente para depois articular esses vários entendimentos ao projeto de governo na área social, como explicitado na passagem acima.

Cumpridos os objetivos do governo, ao final de cada unidade, encontram-se mensagens de incentivo e entusiasmo, orientando para a necessidade de continuar os estudos: **“Parabéns! Você venceu a primeira etapa do seu estudo. Somente avance para Unidade 2, se o conteúdo desta unidade tenha ficado bem claro para você. Prossiga estudando com entusiasmo”**⁹⁹.

⁹⁸Idem, p. 31.

⁹⁹Idem, p. 31.

Antes de dar continuidade à análise das outras unidades do módulo, queremos fazer uma observação importante: no início de cada unidade, assim como no início de cada novo módulo, o manual de capacitação tem o cuidado de relembrar os principais conceitos e concepções apresentadas nas unidades e módulos passados, o que, devido a seu caráter de formação para implementação de programas sociais, torna repetitivos determinados assuntos, como é o caso dos conceitos de pobreza e extrema pobreza, que são constantemente lembrados como critério de seleção para o Programa Bolsa Família ao longo dos três módulos.

Devido a essa característica, que se pretende didática no manual, não realizaremos uma análise sistemática por unidade, mas analisaremos como cada um dos temas em questão aparece articulado dentro do propósito do módulo e em relação ao curso modular: Programa Bolsa Família. Nesse sentido, destacamos que, para não tornar a análise repetitiva, optamos por fazer uma análise de conjunto e do módulo em que o assunto em questão é central.

Unidade 2 – O modelo brasileiro de proteção social

A unidade dois apresenta a concepção de modelo brasileiro de proteção social. O seu objetivo é apresentar o conjunto de estratégias utilizadas pelo governo para garantir a implementação do Programa Bolsa Família. A exemplo da unidade um, toda a discussão sobre proteção social brasileira encontra-se aqui referenciada nos marcos legais, motivo pelo qual não reproduziremos novamente a análise; no entanto, importa-nos destacar que este é um elemento que segue constitutivo de todo o material.

CONSTRUÇÃO DO MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

De uma forma bastante simples, Modelo de Proteção Social Não Contributiva significa o conjunto de estratégias públicas que garanta o cumprimento de direitos sociais constantes da Constituição de 1988, assegurando a todo o brasileiro ou brasileira o livre acesso aos serviços, programas, projetos beneficiários, independentemente de qualquer contribuição ou pagamento direto.

Este modelo de proteção social é implementado de forma descentralizada e em cooperação com estados e municípios.

Nesta Unidade, você estudará os princípios da Seguridade Social e os fundamentos do financiamento do Modelo de Proteção Social Não Contributiva.

Finalmente, você poderá compreender porque a família está no centro da atenção dessa política¹⁰⁰.

Como já foi dito anteriormente, não é parte dos objetivos deste capítulo desenvolver

¹⁰⁰Idem, p. 32.

uma discussão crítica sobre cada tema em questão, o que certamente demandaria uma pesquisa específica para cada um deles. No entanto, queremos destacar que o conjunto de estudos anunciados nessa unidade, indicado na passagem acima, está direcionado a sustentar a concepção de gestão no Programa Bolsa Família. Assim, pontuaremos de que maneira a concepção de proteção social apresentada no manual encaminha a implementação do programa no âmbito dos municípios, estados e governo federal, segundo o projeto de governo.

Desdobrando essa ideia

A República nasceu com o objetivo de zelar pela chamada coisa pública (*res publica*, em latim). Nesse regime, os bens públicos pertencem à nação. Além disso, os governantes são eleitos por prazo determinado, por voto livre secreto, em intervalos regulares, variando conforme o país. O conceito de república opõe-se à monarquia, onde tudo pertence ao rei.

Uma Federação se caracteriza pelo fato de cada uma das suas esferas de governo – União, Estados e Municípios – contar com autonomia em seu respectivo âmbito de competência.

Conheça essas autonomias:

Autonomia política

Poder de eleger livremente os governantes.

Autonomia financeira

Poder instituir e cobrar tributos e aplicar seus recursos, observada a legislação em vigor.

Autonomia administrativa

Poder organizar serviços, estruturar órgãos e administrar pessoal de acordo com as suas necessidades.

Autonomia legislativa

Poder elaborar leis sobre assuntos de sua competência¹⁰¹.

A passagem acima pretende destacar os avanços vividos no Brasil a partir da Constituição de 1988. Respaldação nessa leitura, o governo pretende imprimir uma ideia de progresso de acordo com a qual a estrutura organizativa dos estados, municípios e União representa um ideal de democracia. A comparação com o regime monárquico aparece aqui como uma forma de marcar a evolução vivida pela sociedade brasileira com o passar dos anos. Essa forma genérica de ler as mudanças vividas na sociedade encontra suas raízes em certo evolucionismo mecanicista, segundo o qual toda sociedade tende naturalmente a superar seus limites e criar formas de organização sempre superiores. De acordo com essa ideia, as sociedades tendem a evoluir naturalmente, independentemente de nossa vontade individual e/ou coletiva. Também de acordo com essa concepção, atualmente os regimes democráticos representam a organização social mais evoluída e, portanto, a única possível; e resta aos governos em questão apenas potencializar e tornar funcional tal forma de organização social

¹⁰¹Idem, p. 32.

ou, ainda, como indica o manual, cumprir o que é prescrito em nossa Constituição.

Note que a passagem acima, ao partir de um entendimento comum sobre o que é democracia, propõe apresentar a atual organização social como expressão máxima do exercício da democracia e da liberdade individual. A partir dessa concepção, o governo articula seu projeto político na área social como desdobramento legítimo desse entendimento comum, destacando a autonomia dos entes federados na hora de gestar os programas em questão.

O método utilizado pelo governo para criar consenso em torno de suas ações aparece aqui como um mecanismo bastante simples. Primeiro ele referencia toda a sua proposta como parte das ações legais previstas institucionalmente. Ao referenciar suas ações no que é previsto por Lei, em tese, descarta qualquer possibilidade de que suas ações sejam entendidas como de interesse restrito de algum grupo político ou de classe em especial. Depois, ele as propõe como parte de um entendimento comum e consensual sobre o que é democracia, direito, assistência social, pobreza, o papel do Estado e dos entes federados no combate dessa pobreza.

Embora seja um mecanismo simples, ele aparece complexo na medida em que se encontra articulado como parte de um dado projeto de desenvolvimento social, o que, referenciado no entendimento comum do que é Estado, direito e pobreza, dificulta a visualização dos interesses específicos em jogo. Dessa forma, a utilização genérica e comum cumpre um importante papel na construção do consenso à medida que esse suposto entendimento comum aparece tomando uma dimensão positiva de benefício para todos.

Nesse sentido, o Estado é descrito na sua forma ideal, com vistas a organizar a vida de todos em sociedade e dar assistência aos mais necessitados (*pobres e extremamente pobres*). A assistência é caracterizada como um *direito* de todos e *dever* do Estado. A lógica proposta aparece aqui em seu formato ideal, conseqüentemente perfeito, de modo que não parece existir qualquer problema na forma de raciocínio apresentada.

Na simplicidade de sua perfeição, o Estado se torna complexo. Ao se tornar uma lógica “impossível” de romper, ele garante sua validade, ou seja, sua veracidade. Significa dizer que toda tentativa de raciocínio crítico que pretenda contestar o argumento em questão terá que se deparar com as dificuldades impostas pela lógica formal. Ou seja, se a crítica pretendida não apresentar um início, um meio e um fim, em que as partes se encaixem perfeitamente, toda reflexão crítica pretendida será encarada como inválida. Em outras palavras, não verdadeira.

O senso comum se transforma, assim, em um dos principais pilares da manutenção

conservadora e da dominação burguesa. Isso porque as únicas transformações que ele permite são as transformações dentro da ordem, ou seja, aquelas que obedecem a lógica formal. Por isso, a criação do consenso é sempre fundamental para a dominação de uma classe, e a partir dele é possível que “tudo mude para que tudo continue igual”¹⁰².

O senso comum nunca cria, nunca transforma para além dos limites estabelecidos, nunca rompe com o que está dado. Ele sempre é conservador. É por meio da “simplicidade didática” das ideias e dos ideais propostos pelo material em questão que podemos observar onde se assenta uma das raízes da dominação de classe.

Uma dica

Dê uma olhadinha na Constituição, consulte os arts. 23 e 30 e acompanhe o texto a seguir:

o art. 23 da Constituição aponta as competências comuns ou compartilhadas, ou seja, as que são ao mesmo tempo responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e que, portanto, devem ser prestadas de forma cooperativa. Nele são definidas nada menos do que 13 competências comuns;

já o art. 30, como já se viu trata das competências privativas. Estas são entendidas como as que se encontram sob responsabilidade direta de Municípios. Este é, por exemplo, o caso dos serviços de pavimentação de vias, limpeza urbana e administração de cemitérios.

Entre os 12 incisos dos art. 23, que trata das competências comuns, conheça aqueles que são fundamentais para seu estudo

Inciso II

Cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências.

Inciso V

Proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

Inciso VII

Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

Inciso IX

Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Inciso X

¹⁰²“Quando alguém se elege em nome das esperanças de mutação de práticas e discursos e acaba por implementar a racionalidade que anteriormente negava, realiza o chamado transformismo. Imortalizado no célebre romance *Il Gatopardo*, de Tomaso di Lampedusa. Esse procedimento, central na política burguesa, expressa a necessidade de obter a legitimidade das massas e atender às necessidades reais do capital. *É preciso que tudo mude para que tudo permaneça*: eis a sua síntese. As contorções ideológicas, os usos metafóricos de palavras e gestos, não conseguem, apesar da repetição e do ‘talento’ desses atores, negar a natureza desses atos. Lembremos a diferença entre atores e sujeitos. Os primeiros, por mais talentosos que sejam, realizam um papel, vivem as falas e os gestos determinados pelo autor que é sempre um outro, externo. Os sujeitos, pelo contrário, determinam suas falas, não representam (...). No Brasil, todos absolutamente todos – dos mais reacionários aos chamados democratas – são mudancistas, a favor das reformas. Ninguém se afirma um reacionário conseqüente. E esse é um dos X da questão: mudanças, reforma, claro. Mas, qual reforma? Qual mudança? Para quê e para quem?”. DIAS, Fernando Edmundo. Políticas brasileiras: embates de projetos hegemônicos. São Paulo: Editora Instituto José Luiz e Rosa Sudermann, 2006.p. 142.

Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos¹⁰³.

A passagem acima confirma nossa análise sobre a metodologia de exposição, que, ao trabalhar em primeiro lugar com a concepção de *direitos*, parte de um entendimento comum e de mais fácil compreensão, para depois expor as responsabilidades como desdobramentos desses direitos, o que garante ao governo que a discussão apresentada apareça sempre de forma positiva.

Ao trabalhar com as bases constitucionais de organização social, o governo reafirma a ideia de que a atual estrutura orgânica da sociedade é completa e ideal, de modo que as disfunções vividas na sociedade, como a pobreza e a exclusão, são reflexos de má administração do Estado.

A partir dessa concepção, o governo encaminha de que forma deve se dar a participação dos municípios e dos estados na implementação das políticas públicas:

Uma história para contar

Em um programa especial da série Globo Rural, da Rede Globo de Televisão, que tratava do combate à pobreza no campo, a equipe de reportagem que esteve na região de Irará, no sertão da Bahia, entrevistando a agricultora Maria Angélica dos Santos, conhecida como Gel, registrou o seguinte, que exemplifica como o Município pode atuar.

Além de receber o auxílio em dinheiro do Programa Bolsa Família, as agricultoras de Irará passaram a fazer cursos de capacitação profissional. Esta realização é uma iniciativa da Prefeitura local, por meio do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, co-financiado pelo governo federal. A família da agricultora Maria Angélica dos Santos, beneficiária do Programa Bolsa Família, participa do projeto de inclusão produtiva ofertado no CRAS. Trata-se de uma estratégia de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, do desenvolvimento de potencialidades, da participação, entre outras aquisições.

Uma das aulas ensina a fazer bijuteria, como explica a coordenadora Edith de Assis: “Nós pretendemos fazer geração de renda para essas famílias vulneráveis. Essa geração de renda vai fazer com que elas saiam da vulnerabilidade e com que a família não seja dependente de repasse federal e, realmente, venha a se capacitar para se auto-sustentar”.

Esse tipo de curso ocorre em 1.621 municípios brasileiros. Além de oficinas de artesanatos são oferecidas aulas sobre horticultura, produção de doces e informática. A ideia é que o investimento em educação e em atividades produtivas permita que, no futuro, famílias como essas estejam preparadas para superar a pobreza.

Enquanto isso, na prática e no presente, Gel comemora o aumento de renda: “Todo mundo fica bem, não é? Fica de bom humor, ninguém reclama de nada, aí é muito bom”.

- Percebeu que os três entes federados estão formalmente comprometidos com responsabilidades compartilhadas?

¹⁰³Idem, p. 35.

- Percebeu que entre as responsabilidades compartilhadas está a de combater as causas da pobreza e da marginalização?
- Percebeu com as ações se complementam e que, portanto, devem ser mesmo tratadas de forma integrada?¹⁰⁴

Novamente o material direciona o entendimento sobre a “autonomia” dos municípios e como deve ser sua participação na implementação do Programa Bolsa Família. A partir do exemplo apresentado, o material procura orientar como pode se envolver a participação de diferentes órgãos institucionais para implementação e potencialização dos efeitos do Bolsa Família na vida dos seus beneficiários. Ao propor essa articulação entre diferentes instâncias do Estado e municípios, o governo afirma que é possível que as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza possam mudar sua condição por meio do seu envolvimento em atividades produtivas.

Dessa forma, o manual deixa claro que sua pretensão é “combater as causas da pobreza”, como fica explícito também no penúltimo item. O caminho indicado para viver essa transformação social depende da participação de cada órgão do Estado em sua função social, como prevê a lei. Em outras palavras, se cada um cumprir seu papel e fizer sua parte na sociedade, é possível que todos ganhem e mudem para melhor suas vidas. Entretanto para o bom funcionamento da sociedade, é preciso que a União, os estados, os municípios, a prefeitura local, o gestor social e as famílias pobres façam sua parte. Segundo a lógica anunciada, a cooperação entre todos possibilita que todos ganhem de forma igual.

Na sequência dessa reportagem, o material discute rapidamente a questão da intersetorialidade, o financiamento e o conceito de família. São apresentados então os critérios de elegibilidade para fins de implementação do Bolsa Família. Como, nos módulos 2 e 3, essa questão será abordada de forma mais aprofundada, juntamente com as condicionalidades dos beneficiários, deixaremos para realizar a análise dessas questões em seus módulos respectivos.

Unidade 3 – Proteção social não contributiva: complementaridade entre serviços socioassistenciais e benefícios

A discussão sobre proteção social não contributiva, proposta na unidade 3 do manual, tem o objetivo de apresentar o Programa Bolsa Família como uma política de direito, em conformidade com o que é previsto pela Constituição Federal. Vejamos como o manual apresenta a questão:

¹⁰⁴Idem, p. 35 e 36.

O que você precisa ter em mente

Proteção Social Não Contributiva é o conjunto de estratégias públicas que garante o cumprimento dos direitos sociais constantes da Constituição, assegurando a todo brasileiro ou brasileira o livre acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, sem que tenha que pagar de forma direta.

As ações da Proteção Social Não Contributiva se realizam por meio de cooperação federativa, onde todos os níveis de governo e a sociedade civil, em suas distintas expressões, compartilham responsabilidades¹⁰⁵.

A estratégia adotada pelo governo para apresentar o Programa Bolsa Família dentro dessa estrutura legal, especificando sistematicamente qual o embasamento jurídico que permite a proposta do programa entrar em vigor como política de proteção social não contributiva, para além de ser uma forma de legitimar as ações do governo, aparece aqui cumprindo uma função em defesa dele, como parte de uma necessidade política em responder a críticos do programa.

Segundo alguns críticos, o verdadeiro objetivo do Programa Bolsa Família seria garantir a manutenção do Partido dos Trabalhadores no governo ao afirmar que o repasse direto de dinheiro a famílias de baixa renda as torna dependentes do Estado, o que de acordo com esse raciocínio garantiria ao PT apoio eleitoral. Tal prática é caracterizada como clientelismo.

A crítica que vincula o Programa Bolsa Família como a reprodução de práticas assistencialistas, em alguma medida, nos ajuda a compreender a preocupação constata do governo em apresentar o Programa Bolsa Família respaldado na Constituição Federal, entendido como direito social e não estritamente como uma proposta de governo:

Colocando em prática os preceitos da Constituição de 1988

Atenção!

De mero favor, a Assistência Social agora é direito cidadão.

A Assistência Social passa por profundas mudanças no Brasil.

Está em marcha a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), uma verdadeira revolução na Assistência Social brasileira. Planejado e executado pelos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, em estreita parceria com a sociedade civil, o SUAS organiza, pela primeira vez na história do país, serviços, programas e benefícios destinados a cerca de 50 milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias.

O novo sistema é fruto de quase duas décadas de debates e coloca em prática os preceitos da Constituição de 1988, que integra a Assistência à Seguridade Social, juntamente com Saúde e Previdência Social. Assim, as diversas ações e iniciativas de atendimento à população

¹⁰⁵Idem, p. 42.

carente deixam o campo do voluntarismo e passam a operar sob a estrutura de uma política pública de Estado¹⁰⁶.

A concepção de assistência social apresentada acima expressa em grande medida que o centro do debate é a luta pelo reconhecimento da assistência como parte dos direitos sociais da classe trabalhadora.

O documentode capacitação para implementação do SUAS e do PBF, tomado isoladamente, produz a impressão de que o Governo Lula, ao incorporar o debate vivido na sociedade civil sobre assistência do Estado, atende a demanda da classe trabalhadora em sua totalidade. No entanto, é preciso tomar a discussão em sua verdadeira amplitude para que possamos localizar os limites existentes nessa concepção.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que o material foi produzido em janeiro de 2010, o que significa dizer que, no momento de sua confecção, já se haviam passado pelo menos sete anos de Governo Lula. Passados quase dois mandatos de governo petista, é possível notar que o material de capacitação busca responderquase que em sua totalidade às críticas direcionadas ao Programa Bolsa Família.

É de suma importância destacar o papel de formação intelectual direcionada que o material cumpre em sua função técnica de garantir a implementação do Programa Bolsa Família. A partir desse manual, o governo apresenta respostas concretas aos críticos do programa. As concepções prontas e acabadas que ali figuram representam em alguma medida, as disputas vividas no âmbito do governo para consolidar e criar consenso em torno do Programa Bolsa Família.

Importa ressaltar também que a construção do consenso para dominação de uma fração de classe nunca é completa e acabada, como faz parecer o governo em suas análises. Ao contrário, ela é a tentativa da dominação de uma classe sobre as demais. As classes dirigentes, ao tentarem produzir consenso, sempre se deparam com entendimentos diferentes sobre a realidade, isso acontece porque geralmente as classes dirigentes (dominantes) vivem em condições diferentes das classes subalternas, o que transforma a convivência entre elas em uma convivência contraditória e conflituosa.

Embora reconhecendo que a construção do Sistema Único de Assistência Social configura um avanço nas áreas sociais, destacamos que a produção do entendimento atual de assistência social é produto também da luta entre as classes. Mais especificamente,entendemos esse produto como expressão legítima da luta da classe

¹⁰⁶Idem, p. 45.

trabalhadora organizada, e não um simples cumprimento das leis do Estado, como quer fazer parecer o governo.

Após trabalhar com a concepção do SUAS, como resultado da gestão petista no Estado, o material orienta disciplinadamente os gestores das políticas públicas a cumprir seu papel no seio do Estado, ressignificando seu papel conforme a concepção anunciada acima:

É aí que você se inscreve, caro participante!
Conforme a PNAS, (...) “a concepção da Assistência Social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho¹⁰⁷ .

Notemos que toda a reorientação política na área de assistência social é precedida por uma reorientação orgânica e prática, de modo que o governo, ao apresentar essas mudanças, pretende também ressignificar o entendimento do gestor sobre seu próprio trabalho. O trabalhador é orientado a se entender como “viabilizador de direitos”.

Ao orientar qual deve ser o entendimento sobre o significado do seu próprio trabalho, o governo padroniza o significado social do trabalho realizado pelo agente social. A disseminação orgânica e massiva de como o agente social deve se entender limita, em grande medida, a liberdade e autonomia do trabalhador em criar a partir de sua própria realidade e como parte de um coletivo (categoria específica) uma consciência sobre si.

Nesse sentido, é importante ressaltar o papel organizador das classes que cumpre o Estado ao disciplinar principalmente as classes subalternas, fenômeno que se encontra potencializado pelo papel que cumpre o PT como direção moral e intelectual do movimento de massas no Brasil.

Assim, entendemos a proposta do Bolsa Família como parte de um projeto de sociedade, e não apenas uma política de proteção social como quer fazer parecer o governo:

Alguns resultados e conclusões

Agora você sabe e por certo irá atuar no sentido de que cada vez mais os efeitos do PBF contribuam para o nosso desenvolvimento social. Todos conhecem no país o Programa Bolsa Família, não é mesmo? Principalmente você que atua profissionalmente em sua implementação e que sabe os efeitos que ele vem produzindo no resgate social de famílias que se encontravam em situação de pobreza. Talvez, muitos não saibam os efeitos que o PBF gera.

É hora de conhecê-los

¹⁰⁷Idem, p. 50.

- O Bolsa Família hoje está presente em todos os 5.564 Municípios brasileiros e no Distrito Federal.
 - Já beneficia 11 milhões e 100 mil famílias, ou seja, o número estimado de famílias pobres, que corresponde a aproximadamente 45 milhões de pessoas.
 - Seu custo fiscal é de menos que 0,5% do PIB/ Produto Interno Bruto.
 - O PBF tem contribuído de forma significativa para a redução da pobreza e da desigualdade em nosso país.
- Por todas essas razões, não é em vão que o PBF seja tão conhecido e reconhecido.

O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL – CADÚNICO

Relembrando...

O que é O CADÚNICO?

O Cadastro Único, criado em 2001, também conhecido como CadÚnico é a base de dados utilizada para o registro de informação sobre as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda familiar mensal de até três salários mínimos. Por meio dele é realizada a seleção dos beneficiários de alguns programas do Governo Federal, como, por exemplo, o Bolsa Família.

É um instrumento de vigilância social, de identificação de vulnerabilidades e de potencialidades das famílias¹⁰⁸.

Quando ressaltamos a ideia de que o Programa Bolsa Família não se trata de uma mera política de assistência social, queremos destacar que a iniciativa do programa não se justifica simplesmente por seu impacto imediato, como quer fazer parecer o governo na maioria das vezes ao vincular o programa a uma discussão humanitária e de princípios para acabar com a fome – o que fica explícito na passagem acima, quando o material visa a apresentar os efeitos do Bolsa Família na vida dos beneficiários e justificar sua proposta na área de assistência social.

Passagens como essas tornam evidentes que a proposta do Programa Bolsa Família tem impactos mais amplos do que os de “alívio imediato da fome”, o que por sua vez justifica o investimento do governo nessa política.

Um dos pilares da sustentação do governo na promoção do Programa Bolsa Família tem sido o discurso humanista em defesa do direito à alimentação. No entanto, o discurso humanitário assume no âmbito do Governo Lula outras dimensões. Para nós, o que justifica o amplo investimento nessa política está relacionado diretamente ao potencial que o programa assume como dinamizador econômico para o capitalismo.

Significa dizer que, quando propõe identificar as chamadas potencialidades das famílias beneficiárias por meio do Programa Bolsa Família, o governo está tratando de identificar de que maneira essas famílias podem ser inseridas no processo produtivo do país.

¹⁰⁸Idem, p. 71.

Não se trata de potencialidades abstratas quaisquer, trata-se de potencialidades produtivas. De acordo com essa lógica, identificar potencialidades significa transformar a *pobreza passiva*, vista como um problema social, em uma *pobreza ativa* para o capital, ou seja, o Programa Bolsa Família qualifica a pobreza como força de trabalho informal (hipótese de trabalho desenvolvida no capítulo anterior).

É por isso que reafirmamos a importância de olhar para esse programa como expressão de um determinado projeto de sociedade sob o capitalismo:

Embora o Governo Federal buscasse, desde 2001, a unificação das informações dos programas sociais em um único banco de dados, ao longo dos últimos anos essas informações foram coletadas segundo critérios distintos, ditados pelas lógicas e interesses de cada um daqueles Programas.

A unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família impôs a necessidade de reunir essas informações, em uma base de dados nacional, implementando a real concepção do CadÚnico. Ele se tornou instrumento potencial para identificar e localizar as famílias pobres e, assim, viabilizar o planejamento de políticas públicas do Governo Federal, bem como dos estaduais e municipais de forma coordenada¹⁰⁹.

Importa notar no fragmento acima que o governo, ao defender o novo modelo e método utilizado na implementação do Bolsa Família, pretende inviabilizar que o programa seja entendido sob a lógica de interesses específicos. De fato, a unificação de programas remanescentes no formato Bolsa Família impediu que programas socioassistenciais locais pudessem ser utilizados por grupos políticos como forma de manutenção de seus mandatos, isso porque grande parte desses programas estava diretamente relacionada à gestão de governo de determinados grupos políticos.

No entanto, diferentemente do que anuncia o governo, entendemos que o Programa Bolsa Família também atende à lógica de interesses, por estar vinculado à manutenção de determinado modelo de sociedade e a determinado projeto social sob o capitalismo.

Unidade 4 – Controle social no âmbito do SUAS e do PBF

Nessa unidade, o manual trabalha rapidamente os objetivos do controle social no âmbito do SUAS e do PBF, destacando qual o papel dos conselhos e das conferências para garantir o objetivo do programa, que, dentro de sua perspectiva, seria a participação popular na formulação e no controle das políticas públicas. No caso do Programa Bolsa Família, por

¹⁰⁹Idem, p. 73.

exemplo, o seu controle deve ser realizado por meio das chamadas Instâncias de Controle Social (ICS), as quais têm o objetivo de garantir a participação da sociedade na sua execução e no seu acompanhamento:

Criada na forma de comitês ou conselhos, a ICS é constituída por pessoas, que compartilham a responsabilidade de acompanhar o funcionamento e o desenvolvimento das ações implementadas pelo Poder Público, no contexto do Bolsa Família, que potencializem os resultados do Programa no Município. Cabe ainda lembrar que a ICS deve ser formada paritariamente, por representantes dos diversos setores envolvidos nos programas de Saúde, Educação e Assistência Social, entre outros¹¹⁰.

A metodologia de trabalho proposta dentro da estrutura orgânica do Estado, segundo o governo, tem o objetivo específico de garantir a implementação do programa, orientando tecnicamente como deve estar composta a sua gestão nos municípios, com destaque para o caráter democrático da sua gestão.

Características da ICS

Além dos objetivos de acompanhar o funcionamento e o desenvolvimento das ações implementadas pelo Município, a ICS possui três importantes características, que devem ser respeitadas para que se possa alcançar esses objetivos.

- **Paridade governo-sociedade**

Quando falamos de paridade governo-sociedade, estamos querendo dizer que a ICS do Bolsa Família é formada, no Município, por representantes do governo local e tem, no mínimo, metade dos seus membros indicada por entidades da comunidade.

- **Representatividade**

Significa que a ICS deve controlar com representantes legitimamente indicados pela sociedade e pelo governo, considerando os mais variados setores envolvidos no Programa, tais como: da saúde, da educação e da Assistência Social, entre outros.

- **Intersetorialidade**

Refere-se à necessidade de se articular as diversas áreas que têm interface com o Programa dentro do Município (ex.: Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho)¹¹¹.

Ao apresentar essa suposta participação democrática da sociedade civil na gestão do Bolsa Família, o manual apresenta as ICS de maneira estritamente técnica, no sentido de garantir a implementação dos programas de acordo com o que prevê a legislação em detrimento da possibilidade de uma discussão democrática sobre essa gestão. Tal questão se torna mais facilmente visível na passagem a seguir:

¹¹⁰Idem, p. 77.

¹¹¹Idem, p. 77 e 75.

Instâncias de Controle Social – ICS

Diferentemente de outras políticas públicas, a Lei nº 10.836/2004, que cria o Programa Bolsa Família, definiu que o Município pode criar uma ICS, ou seja, Instância de Controle Social, especificamente para o PBF ou aproveitar instâncias que já existiam antes do programa, desde que seja designada, formalmente, pelo Poder Público municipal para o acompanhamento do programa. É preciso que se adeque às exigências composições formais estabelecidas em lei, como a da intersetorialidade e a da paridade entre governo e sociedade (ex: ICS dos programas remanescentes, conselhos setoriais vinculados a outras políticas públicas, como o Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho de Educação, Conselho de Saúde, Conselho Tutelar, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional etc.)¹¹².

A citação acima deixa claro que a função das ICS é meramente formal. Os representantes de tais instâncias têm uma participação restrita e bem definida:acompanhar a implementação do Programa Bolsa Família de acordo com o projeto anunciado pelo governo.

Unidade 5 – Impactos produzidos e potencialidades de novos resultados

Nessa unidade, o manual traz uma série de resultados comprobatórios sobre os efeitos positivos dos programas de assistência social, destacando o Programa Bolsa Família como principal política de transformação social. Relacionaremos abaixo o conjunto de argumentos utilizados pelo governo no manual para sustentar ideologicamente a política de assistência social:

Mas tudo isso valeu a pena? O que você pensa disso?

Das saídas que o Estado brasileiro procurou para enfrentar o grande desafio de promoção e inclusão social das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, os resultados, vistos até aqui, comprovam que está valendo a pena.

Continue atento a outros dados que serão apresentados.

Diminuiu o grau de desigualdade de renda no Brasil

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2005, que tem como objetivo fornecer um retrato da situação socioeconômica do país, revelou que declinou o grau de desigualdade de renda no Brasil. De acordo com o Instituto de Pesquisas Econômica e Aplicada (IPEA), essa queda se deu de maneira contínua.

A renda dos 20% mais pobres do país cresceu no período cerca de 5% ao ano, enquanto a dos 20% mais ricos diminuiu em 1%.

O Brasil foi capaz de reduzir níveis de pobreza e extrema pobreza em dois pontos percentuais

Em material divulgado pelo IPEA, no período observado pela PNAD 2001/2005, apesar do modesto crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), o Brasil foi capaz de reduzir níveis de pobreza e extrema pobreza em dois pontos percentuais.

Os dados indicam que parte substancial da queda na desigualdade, ocorrida no período analisado, deve-se ao impacto dos programas de transferência de renda.

¹¹²Idem, p. 77.

Dois pontos foram apontados:

- **Grande número de famílias pobres passou a ser beneficiado** por programas de transferência de renda e eles estão bem focados nos mais pobres.
- **Houve acelerada diminuição da desigualdade social a partir de 2001** e uma parcela importante dessa redução se deve ao aumento do componente “*outros rendimentos*” onde, entre outras, são computadas as transferências de renda. Essa categoria utilizada nas estatísticas oficiais do governo federal, que comporta, entre outras, o Benefício de Prestação Continuada – BPC e o benefício do Bolsa Família, dobrou sua participação na renda total da população. Esse fenômeno influenciou de forma significativa a renda nacional, fazendo cair o grau de concentração de renda (...).

O Brasil nos últimos anos vem passando por uma situação inédita. Um dos mais graves problemas sociais do país, a desigualdade social, está diminuindo (...).

Sintetizando

Os programas de transferência de renda têm um grande impacto na redução da desigualdade e da pobreza, em especial da pobreza extrema.

Além disso, estudos realizados pelo MDS mostram que, entre os beneficiários do Bolsa Família, os indicadores de desnutrição melhoraram de forma substancial. As famílias estão comendo mais e melhor, com aumento de quantidade e melhoria de qualidade dos alimentos consumidos. Mostram, também, redução da desnutrição entre crianças beneficiárias do PBF.

Estudos realizados por diferentes instituições de pesquisa e pelo Banco Mundial indicam que os programas, efetivamente, chegam àqueles que deles necessitam e atendem aos critérios definidos em lei¹¹³.

O conjunto de argumentos utilizados pelo PT/governo para legitimar suas ações na área social como expressão da possibilidade de mudança por meio do Programa Bolsa Família indica a defesa de um determinado projeto de sociedade.

Nesse sentido, é preciso realizar uma distinção entre os impactos imediatos do programa, tanto na vida das famílias beneficiárias quanto na economia de modo geral, e a leitura realizada pelo governo sobre esses impactos.

Na passagem acima, a leitura realizada pelo governo atribui sentido às pesquisas realizadas de acordo com a defesa de seu projeto de desenvolvimento econômico e social, sendo importante observar em que sentido o impacto dessas políticas é utilizado pelo material.

Não pretendemos questionar a validade dos resultados obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílio (PNAD) ou pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Nossa proposta é refletir criticamente sobre o sentido positivo construído a partir de tais resultados. Para nós, o sentido positivo atribuído às pesquisas em questão só pôde se realizar

¹¹³Idem, p. 83 e 84.

porque foi produzido e referenciado sob determinada lógica; uma lógica que pensa a desigualdade social como uma questão de disfunção social e segundo a qual o Estado pode ser capaz de solucionar, quando articulado às atividades produtivas do país. Em outras palavras, significa dizer que essa avaliação positiva só pode ser realizada porque o Programa Bolsa Família é visto como política dinamizadora do capitalismo.

Entretanto, a lógica discursiva adotada pelo governo pretende imprimir às iniciativas uma marca de compromisso com o social, destacando que essas são mudanças realizadas pelo governo petista. É interessante notar que as mudanças anunciadas pelo governo na área de assistência social estão na sua grande maioria associadas à necessidade de expansão e desenvolvimento da economia brasileira, modelo constantemente criticado pelas lideranças políticas do PT por privilegiar a economia e as elites políticas do país em detrimento das áreas sociais.

Não estaria na hora de questionarmos o que há de errado em duzentos anos de expansão de mercados, de avanços científicos e tecnológicos, tendo em vista que essas medidas historicamente não têm conseguido solucionar o problema de *desigualdade* no Brasil? Não estaria na hora de questionarmos o que há de errado em duzentos anos de desenvolvimento sob o capitalismo? De questionarmos a naturalidade de relações como patrão e empregado, subordinados e superiores?

A crítica, a partir dos questionamentos acima, consiste em uma proposta básica de reflexão: inverter a lógica anunciada pela política de assistência social do governo petista. Ao invés de procurar como solucionar os problemas da pobreza, da fome, da desigualdade, sugerimos uma pergunta inicial, o que gera a pobreza? A análise sistemática do projeto do governo, mesmo na área social, indica que a “transformação” anunciada no plano do discurso se encontra referenciada na mesma lógica mercadológica. De acordo com a lógica de produção capitalista, entendemos a utilização desses dados como parte da ofensiva ideológica realizada pelo governo para dar sustentação política ao seu governo.

3.2 MÓDULO 2 – CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

O módulo 2 é composto por três unidades: 1) a importância do Cadastro Único: olhar, vozes e ação; 2) a gestão compartilhada do Cadastro Único; 3) como funciona o Cadastro Único; 4) utilização do Cadastro Único como ferramenta de planejamento e gestão de políticas públicas.

Unidade 1 – A importância do Cadastro Único: olhar, vozes e ação

Segundo o manual, o Cadastro Único para programas sociais é um registro administrativo, utilizado pelo governo e pelos agentes sociais para identificar e caracterizar famílias de baixa renda. É a partir das informações coletadas nesse cadastro nacional que as famílias de baixa renda são selecionadas para receber o benefício do Programa Bolsa Família, de acordo com os critérios de elegibilidade estabelecidos pelo programa. No caso do Bolsa Família, a renda é determinante para selecionar os beneficiários do programa.

Para classificar as famílias que são consideradas pobres e/ou extremamente pobres, o governo trabalha com uma concepção bem definida e restrita de pobreza a partir da renda per capita das famílias. Nesse módulo, veremos como o governo trabalha com a concepção de pobreza anunciada no módulo 1, indicando como deve ocorrer a coleta de dados por meio do CadÚnico.

O importante para nós é pensar de que maneira essa coleta de dados tem sido utilizada para reforçar o modelo de desenvolvimento econômico e social adotado pelo Governo Lula. Nesse sentido, analisaremos especificamente a forma com que o manual de capacitação orienta o uso do cadastro para implementação do Programa Bolsa Família.

Esse módulo é uma espécie de *orientação prática* de como colocar em funcionamento determinada concepção de sociedade (*teoria*). A partir da sua análise, pretendemos identificar de maneira mais clara e objetiva a concepção de pobreza e extrema pobreza utilizada pelo governo na implementação do Programa Bolsa Família, localizando quando possível os limites e contradições da compreensão realizada pelo governo sobre o que é pobreza.

O manual indica como o gestor social deve proceder para caracterizar as famílias de baixa renda:

Você precisa ter um olhar aguçado

Quem é o público alvo do Cadastro Único?

Qualquer pessoa já familiarizada com o Cadastro Único, provavelmente, responderia de imediato:

– o público alvo do Cadastro Único são as famílias em situação de pobreza.

Esta resposta, no entanto, gera uma importante questão:

O que diferencia as pessoas e as famílias em situação de pobreza das demais?

No módulo 1 você estudou que, para caracterizar a pobreza, é necessária uma análise ampla, que considere as condições de acesso das famílias a diferentes bens e serviços.

Uma família é considerada pobre quando vive em uma situação de privação de renda e de outros recursos necessários para obter uma situação de vida que lhe permita desempenhar seus papéis na sociedade e desenvolver as potencialidades de todos seus membros.

O OLHAR: IDENTIFICANDO A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA

Alguns instrumentos podem facilitar o mapeamento dos aspectos característicos da situação de pobreza.

Estes instrumentos permitirão aprimorar o processo de identificação do público a ser efetivamente cadastrado (...).

Isto é importante

Quanto mais e diversos olhos forem dedicados a esta tarefa, maiores são as chances do gestor municipal ter uma visão ampla e completa do público que deseja identificar.

Em um processo de cadastramento nacional é preciso ter critérios bem definidos e focados para que a decisão de inserir uma família ou pessoa no cadastro não fique condicionada a opiniões pessoais, subjetividades, visões divergentes e incompatíveis sobre sua realidade.

O olhar do gestor municipal deve ser, portanto, aberto o suficiente, para compreender a situação de pobreza, em uma perspectiva ampla, mas atento o bastante para apurar quais as famílias que preenchem, efetivamente, o critério de renda adotado para o cadastramento¹¹⁴.

A citação acima indica como deve se dar o procedimento do gestor público no processo de cadastramento das famílias em situação de pobreza. Destacamos, no fragmento, as contradições existentes entre a forma de expor a questão da pobreza no plano do debate teórico e a forma de encaminhar a proposta do Programa Bolsa Família.

Notemos que, ao mesmo tempo em que o manual propõe realizar uma discussão “ampla” sobre pobreza, indicando que o debate sobre essa concepção não se reduz à renda, ele direciona como o gestor social deve agir (“o olhar”) para realizar o cadastro das famílias *pobres*. Ou seja, mesmo tendo conhecimento de que o problema da pobreza não se trata de uma questão exclusiva de falta de renda, o governo opta conscientemente por um procedimento estritamente operacional referenciado exclusivamente em “critérios bem definidos” de renda.

O conteúdo ideológico do material é extremamente ofensivo, sempre orientando de forma autoritária qual deve ser o entendimento final sobre os conceitos em questão. A característica ofensiva e autoritária na hora de apresentar determinada concepção permanece no decorrer de todo o material, sobretudo quando se propõe concluir algum assunto, como ficou evidente nas passagens já analisadas.

Essa característica se acentua no módulo em questão quando se trata de orientar qual deve ser a função social do gestor diante de uma “situação de pobreza” e, na medida em que o material se aproxima da necessidade de pôr em andamento (implementar) os planos do governo, ele dispensa qualquer tipo de reflexão a respeito dos critérios adotados.

Toda a discussão sobre “assistência social”, “função do Estado”, “direitos” e “deveres” se encontra condicionada a um único fim, a implementação dos programas do governo federal por meio do CadÚnico. Com isso, o manual transforma uma discussão complexa em um

¹¹⁴Idem, p. 91 e 92.

entendimento estritamente técnico.

Ao apresentar uma série de *conclusões prontas e acabadas* sobre o entendimento da sociedade, a passagem em questão estabelece um padrão para classificar o que é e o que não é considerado pobreza, definindo dessa forma os setores que poderão ou não usufruir das políticas públicas ofertadas pelo governo federal.

Nesse mesmo sentido, o manual apresenta em seguida uma charge ilustrativa que reforça qual deve ser o procedimento na identificação de um pobre. Na charge¹¹⁵, um dos personagens está simbolizando o gestor municipal e o outro ilustra uma pessoa mais experiente:

FIGURA 3 – CHARGE



¹¹⁵Idem, p. 93 e 94.



O desenho caricatural de uma pessoa mais velha e com maior experiência sugere a interpretação de que o personagem em questão seja um “especialista” em pobreza que, convencido e esclarecido de como se deve proceder, indica qual o caminho que o jovem gestor deve seguir para caracterizar uma pessoa em situação de pobreza e para inserir famílias no CadÚnico.

A questão da pobreza, que antes aparecia como parte de um debate amplo composto por diferentes interpretações, aparece aqui de forma objetiva e acabada, sem margem alguma para outro tipo de interpretação. Os métodos utilizados para apresentar a concepção de pobreza no material nos permitem perfeitamente afirmar que estamos diante de um manual que ensina como se deve lidar com um pobre no Brasil ou, ainda, o que fazer para identificá-lo, de modo que tudo aparece como se não houvesse antagonismo algum, apenas disfunções sociais passíveis de serem solucionadas pelo Estado, como parte de um consenso coletivo e absoluto.

Dado o caráter estritamente técnico das outras unidades, não nos ateremos a uma análise sistemática das mesmas, tendo em vista que nosso objetivo é analisar quais os métodos utilizados pelo governo para sustentar ideologicamente o Programa Bolsa Família no âmbito da assistência social. Assim, nos limitaremos a apresentar o conteúdo de cada unidade, realizando a análise quando a questão ainda não tiver sido abordada em outras passagens.

A unidade 2 – “gestão compartilhada do CadÚnico (páginas 99 a 103) – e a unidade 3 – “como funciona o Cadastro Único” (páginas 104 a 124) – tratam dos aspectos mais técnicos sobre o funcionamento do cadastro. Naquela o material retoma as funções dos entes federados (estados, municípios e União) na gestão dos programas sociais e nesta apresenta as questões

operacionais para o preenchimento do cadastro, destacando as possíveis dúvidas que podem aparecer em meio à coleta de dados.

A unidade 4 – “a utilização do Cadastro Único como ferramenta de planejamento e gestão de políticas públicas” –, assim como as outras três unidades do módulo, está direcionada majoritariamente a instruir tecnicamente a operacionalização do Cadastro Único para programas sociais. No entanto, nela queremos destacar algumas passagens que orientam como os dados obtidos no referido cadastro podem ser utilizados para “auxiliar” na gestão da política de assistência social nos estados e municípios:

O CADASTRO ÚNICO COMO INSTRUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DE VULNERABILIDADES E DE POTECCIALIDADES DAS FAMÍLIAS

O **Cadastro Único** pretende contribuir, não apenas para contabilizar a pobreza no país, mas, também, para conhecer o seu rosto e suas particularidades territoriais.

Os gestores de políticas públicas nas três esferas de governo devem estar atentos

O **CadÚnico** possibilita agregar informações e integrar as ações desenvolvidas por diversos órgãos e entidades, **em seus respectivos âmbitos de competência**, constituindo aquilo que chamamos de **intersetorialidade** (...).

Esclarecendo melhor

- **Uma Secretaria Municipal de Indústria e Comércio** pode, a partir do CadÚnico, identificar recursos humanos potencialmente disponíveis para uma fábrica que planeja se estabelecer no Município. Além disso, é possível identificar o número de pessoas em idade economicamente ativa desempregadas e, de acordo com o nível de escolaridade, planejar programas de formação profissional.
- **Uma Secretaria de Habitação e/ou Obras** pode obter, junto ao Cadastro Único, valiosos dados sobre as condições dos domicílios ocupados pelas famílias mais pobres. Informações sobre acesso à rede de água e esgoto, destinação do lixo produzido, material utilizado na construção de imóveis.
- **Uma Secretaria de Educação (estadual ou municipal)**, ao planejar estratégias para ampliação da escolarização de jovens e adultos num território específico, pode, por exemplo, identificar, no Cadastro Único, dados sobre tempo de escolaridade por faixa etária. O CadÚnico pode ser um bom instrumento para a busca ativa de cidadãos para frequentar cursos de alfabetização, inclusive com o endereço individual das famílias que têm pessoas com baixa escolaridade (...).

Um exemplo

Os Estados podem utilizar informações sobre escolaridade e sobre ocupação de jovens e adultos, para planejar ações de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda¹¹⁶.

Ao mencionar as diferentes possibilidades de se utilizar os dados do Cadastro Único para programas sociais o manual pretende atribuir sentido positivo à política de assistência

¹¹⁶Idem, p. 125 e 126.

social em uma sociedade capitalista, de modo que a atenção dada aos setores sociais de baixíssima renda no Governo Lula pouco tem a ver com uma suposta inversão de valores em que as questões sociais se sobrepõem às questões econômicas, como pretende imprimir a propaganda midiática do Programa Bolsa Família.

A passagem evidencia que o que atribui sentido positivo à política de assistência social nesta sociedade está relacionado diretamente ao *potencial ativo* das famílias de baixa renda, ou seja, o que tem viabilizado a ampliação da assistência social e de programas como o Bolsa Família tem sido a possibilidade real de transformar esses segmentos em mão de obra disponível, *qualificada*, e de inseri-los no processo produtivo da sociedade brasileira, fazendo com que passem a “contribuir” para o desenvolvimento do Brasil aos moldes estabelecidos pelo capitalismo.

Da mesma forma, a importância atribuída ao grau de escolaridade dessas famílias encontra-se diretamente relacionada com tipo de função social que elas podem desempenhar como mão de obra informal ou mesmo formal no mercado de trabalho, de acordo com o perfil encontrado no cadastro. Nesse sentido, o grau de escolaridade supostamente indica a capacidade ou não do indivíduo, membro de uma família de baixa renda, para realizar determinada função.

Isso significa que a falta de escolaridade nem sempre é acompanhada de ações afirmativas que tratem de elevar o nível de educação das famílias de baixa renda. Ao contrário, o que o manual sugere é que essas famílias sejam direcionadas a cumprir determinadas funções na sociedade de acordo com o grau de escolaridade de seus membros. Desse modo, não é preciso uma análise muito profunda para concluir que ficam reservados aos setores de baixa renda os trabalhos mais precarizados, de menor remuneração e de menor valorização social.

Ainda na mesma perspectiva, a passagem indica as diferentes formas possíveis de se desenvolver diagnósticos sobre as famílias a partir dos dados coletados pelo Cadastro Único. Sabendo que uma base de dados, por mais restrita que seja, permite diferentes interpretações, dependendo da concepção que norteia a análise, o manual indica inclusive uma via padronizada para realizar a análise dos dados coletados pelos gestores sociais. Tal via é denominada Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).

OS DADOS DO CADASTRO ÚNICO E O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA (IDF)

O Índice de Desenvolvimento da Família, o IDF, foi desenvolvido por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA,

com o objetivo de criar um índice sintético, para medir o grau de desenvolvimento de uma família.

Calculado com base nos dados disponibilizados pelo **Cadastro Único**, não sendo restrito à identificação da insuficiência de renda, traduz melhor as vulnerabilidades presentes em um segmento específico da população ou em um determinado território.

O **índice**, de forma similar a outros que pretendem abordar a pobreza numa perspectiva multidimensional varia entre **0 e 1** e, quanto melhores as condições da família, mais próximo de 1 será o resultado. De forma inversa, quanto mais próximo de 0 maior, é a vulnerabilidade da família. A unidade de análise do **índice** é a **família** e não o indivíduo, mas os dados pessoais contribuem para o cálculo do indicador familiar. Para contemplar as diversas dimensões da pobreza e a forma como afeta o desenvolvimento das pessoas dentro de um núcleo familiar, o **IDF** foi elaborado, considerando seis dimensões. É hora de conhecê-las:

- vulnerabilidades decorrentes da composição familiar;
- acesso ao conhecimento;
- acesso ao trabalho;
- disponibilidade de recursos;
- desenvolvimento infantil; e
- condições habitacionais(...).

Você conhece os conceitos adotados para as dimensões do IDF?

São eles:

- **Vulnerabilidade decorrente da composição familiar**

Esta dimensão parte da perspectiva de que a existência de membros não remunerados ou em situação de maior fragilidade em uma família aumenta o risco social a que está submetida, tornando-a mais vulnerável. Assim, a presença de gestantes, crianças, adolescentes, jovens e idosos representa um aumento da vulnerabilidade, na medida em que se fazem necessários maiores recursos para a satisfação das necessidades básicas da família.

- **Acesso ao conhecimento**

Representa um dos principais meios que uma família dispõe para criar mecanismos de satisfação de suas necessidades. O conhecimento facilita o acesso a recursos financeiros por meio do mercado de trabalho, e a recursos não financeiros, como os serviços públicos, por exemplo.

- **Acesso ao trabalho**

A dimensão de acesso ao trabalho ajuda a avaliar se uma pessoa está, efetivamente, utilizando sua capacidade produtiva, propiciada, entre outros fatores, pelo seu conhecimento. Considera a inserção efetiva no mercado de trabalho levando em conta a qualidade das atividades exercidas e sua remuneração.

- **Disponibilidade de recursos**

A dimensão disponibilidade de recursos considera que parte das necessidades básicas de uma família pode ser satisfeita por meio de bens e serviços que ela adquire. A renda constitui fator determinante para o acesso a esses bens. O grau de “sustentabilidade” destes recursos, também, deve ser considerado, avaliado se a renda é obtida por meio do mercado de trabalho ou de programas de transferência. Vale lembrar que, na definição dimensão unidimensional adotada pela “linha da pobreza”, somente esta dimensão é considerada para determinação do nível de “vulnerabilidade” da família.

- **Desenvolvimento infantil**

A garantia de oportunidades para o pleno desenvolvimento das capacidades e potencialidades de cada criança deve ser uma das principais, senão a principal tarefa de uma sociedade. O acesso a oportunidades para o pleno desenvolvimento das capacidades/potencialidades das crianças representa, também, o principal elemento para que as gerações futuras possam superar a condição de pobreza vivida por seus pais.

- **Condições habitacionais**

Visto que as informações, tanto da PNAD quanto do CadÚnico não permitem a mensuração direta de variáveis relacionadas à saúde dos membros da família, esta dimensão pode ser medida, indiretamente, por meio das variáveis habitacionais.¹¹⁷

A padronização para medir o grau de desenvolvimento das famílias em suas múltiplas dimensões a partir do Índice de Desenvolvimento Familiar aparece como um importante instrumento desenvolvido pelo IPEA para mapear a condição em que se encontram as famílias de baixa renda. Segundo a concepção anunciada, por meio desse índice é possível conhecer as necessidades das famílias de baixa renda e, a partir de tal diagnóstico, criar mecanismos para superar as chamadas vulnerabilidades que agravam a situação de pobreza em que se encontram.

No entanto, ainda que o instrumento seja considerado uma importante ferramenta para conhecer a realidade das famílias de baixa renda, é necessário que se realize uma pergunta essencial: qual a concepção de *desenvolvimento* que orienta esse índice?

É preciso notar que o IDF se faz necessário em função de uma concepção central que torna funcional a utilização do índice para dimensionar o problema da pobreza na sociedade atual, em uma tentativa de racionalizar os aspectos que agravam a situação de pobreza vivida por determinadas famílias.

O eixo central que torna racional a utilização do índice é exatamente a concepção dominante de *desenvolvimento* nesta sociedade, ou seja, todos os conceitos trabalhados acima como a dimensão do IDF são utilizados e racionalizados em função de um determinado entendimento sobre o que é desenvolvimento.

Vejamos algumas dimensões dessa concepção. Quando o IDF classifica idosos, crianças, jovens e gestantes como itens representativos de vulnerabilidades das famílias, o governo acaba por revelar qual a materialidade de seus interesses, pois esses setores só podem ser considerados representantes de vulnerabilidades em função de determinada compreensão do que seja uma situação estável e sem riscos, de modo que apontar vulnerabilidades nos

¹¹⁷Idem, p. 130 e 132.

indica a concepção dominante de desenvolvimento que norteia a classificação.

O conceito de vulnerabilidade da composição familiar, que em tese objetiva ter uma visão de conjunto e ampla sobre o que é *pobreza*, encontra sua razão materializada em uma preocupação bastante simples: identificar os membros da família que não são *ativos* para o mercado de trabalho. A preocupação com o aspecto social apontado pelo governo toma outra dimensão à medida que os membros “não ativos” das famílias passam a ser classificados como um aspecto que agrava a situação da pobreza.

A organização e o mapeamento dessa realidade revelam a importância do papel do Estado como educador à medida que os setores em desenvolvimento (crianças e jovens) são entendidos como *potencial ativo* para o capital, o que em alguma medida justifica o incentivo à educação por meio das condicionalidades exigidas do Programa Bolsa Família.

A vinculação da transferência de renda à frequência escolar, que segundo o governo se constitui como uma forma de romper com o ciclo da pobreza entre gerações, faz parte de uma compreensão estratégica sobre a necessidade de qualificar mão de obra como condição para expansão da economia brasileira.

No entanto, até que os setores em foco alcancem a chamada “idade ativa”, nem a criança, nem o idoso, nem a gestante, têm o pleno direito de desfrutar de sua fase biológica, pois, dentro dessa perspectiva tais segmentos representam gastos para o Estado e para as famílias, representando um aspecto do “atraso”, uma *vulnerabilidade*, que prejudica a sobrevivência e o desenvolvimento das famílias.

Em função de valores produtivistas como esses, o capitalismo projeta nos segmentos em questão um sentimento de invalidez, fazendo com que não se sintam “úteis” (ativos) na sociedade. Tais valores acabam por aprofundar e reproduzir preconceitos entre gerações.

Ao classificar o ser humano em sua fase *ativa* (produtiva), não ativa (não produtiva) e potencialmente ativa, os valores e a dinâmica exigida segundo esses valores sócio-morais acabam por reduzir a existência humana a um suposto tempo útil para trabalhar e produzir.

No mesmo sentido, o entendimento sobre o *acesso ao conhecimento* adquire função estritamente técnica de como acessar serviços e o mercado de trabalho, reproduzindo o que é determinante para o capitalismo: produzir. Em nenhum momento o acesso ao conhecimento é relacionado com o acesso à educação, com a capacidade criadora e transformadora do ser humano ou ainda como um aspecto de satisfação de suas necessidades, mas consiste em um conhecimento direcionado a cumprir e seguir determinada lógica.

O item de acesso ao trabalho confirma nossas avaliações na medida em que relaciona mais uma vez a questão do conhecimento à capacidade produtiva do ser humano, ou seja, o

trabalho também é entendido de forma unilateral como atividade produtora de valor para o capital, não se trata de um trabalho em que o ser humano possa se reconhecer como criador. Os itens disponibilidade de recursos e condições habitacionais, na mesma perspectiva, encontram-se relacionados à concepção central de desenvolvimento.

O Índice de Desenvolvimento Familiar, que pretende medir a “melhora” das condições de vida das famílias de baixa renda por meio dos programas sociais do Governo Lula, parte de um referencial bem definido sobre o que é *desenvolvimento*.

Cabe a nós realizar alguns importantes questionamentos: o significado de desenvolvimento utilizado pelo Governo Lula será o mesmo das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família? O que é apresentado pelo governo como um avanço e/ou possibilidade de mudanças na vida das famílias beneficiárias do programa se trata da mesma perspectiva de mudança adotada por tais famílias?

A partir desses questionamentos, pretendemos dimensionar a amplitude da importância que assume a concepção de desenvolvimento para atribuir sentido às relações sociais vividas na sociedade, ao mesmo tempo em que pretendemos estimular uma reflexão crítica sobre os parâmetros adotados como únicos nessa sociedade.

A concepção hegemônica sobre o que é desenvolvimento aparece como elemento determinante para orientar e educar as famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família. Segundo tal concepção, a expansão dos mercados capitalistas seria apontada como a única saída possível para a superação da pobreza.

O material de capacitação objetiva apresentar a política de assistência social vinculada à expansão dos mercados. De acordo com essa visão, a assistência social seria uma forma de potencializar a capacidade produtiva das famílias de baixa renda, funcionando como um mecanismo dinamizador das economias locais.

No entanto, o conceito hegemônico de desenvolvimento não implica necessariamente uma dominação completa e terminada das classes dirigentes sobre as classes subalternas; ao contrário, o discurso de desenvolvimento e de erradicação da pobreza ouvido do “outro lado da trincheira” pode tranquilamente assumir outras dimensões e significações. Essa possibilidade é tão verdadeira quanto a preocupação das setores conservadores no Brasil que olham para o Programa Bolsa Família com medo de que as famílias beneficiadas deixem de querer trabalhar por não ter mais necessidades, o que implicaria não desenvolvimento do Brasil, entendido como expansão de mercados. Ocorre nesse raciocínio que “investir” em setores de tão baixo nível social seria o mesmo que “dar um tiro no próprio pé”.

A crítica conservadora e reacionária da burguesia brasileira talvez possa nos ajudar a

compreender a incompatibilidade de interesses entre as classes trabalhadoras e as classes dominantes e nos permita afirmar que jamais serão os mesmos enquanto existir uma sociedade de classes.

3.3 MÓDULO 3 – A GESTÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O módulo 3 está direcionado exclusivamente a apresentar as propostas de gestão do Programa Bolsa Família de acordo com a concepção expressa pelo Sistema Único de Assistência Social (analisada no módulo 1). Esse módulo é composto por seis unidades: 1) o Programa Bolsa Família e suas dimensões; 2) a gestão compartilhada do PBF; 3) concessão, gestão e pagamento de benefícios; 4) gestão de condicionalidades; 5) apoio à gestão descentralizada do PBF; 6) controle social no PBF.

A análise do módulo 3 do manual nos permite visualizar concretamente os limites existentes em uma análise unilateral ou restrita das propostas do Programa Bolsa Família, as quais tomadas isoladamente tendem a produzir avaliações positivas em relação ao impacto do programa na vida das famílias beneficiárias. No entanto, é preciso destacar que grande parte dessas análises limita-se a reproduzir acriticamente o discurso do governo a respeito dos resultados obtidos por meio do Programa Bolsa Família.

Grande parte dessas avaliações encontra-se respaldada por dados oficiais obtidos por institutos de pesquisa como PNAD, IBGE e IPEA, entre outros. A partir dos dados, estudiosos da questão, em tese, têm comprovado a eficácia do Programa Bolsa Família para erradicação da pobreza, sem se preocupar em realizar uma análise crítica sobre os parâmetros utilizados por esses institutos e pelo próprio governo para realizar a avaliação.

Ou seja, para nós é de suma importância pensar os impactos e a proposta do Bolsa Família a partir de um contexto geral, levando em consideração o governo em questão, sua plataforma política, suas ações nas áreas sociais e, principalmente, qual a concepção de desenvolvimento que norteia as ações do governo, sendo essas questões fundamentais para medir o alcance da política do Bolsa Família, bem como seus limites.

Ressaltamos a importância de estudar o Programa Bolsa Família dentro da perspectiva do Sistema Único de Assistência Social no Governo Lula, para que nossas análises não se reduzam a uma questão de aprovação ou não do referido programa, como grande parte do debate existente em torno desta questão.

Segundo o manual, o Bolsa Família está relacionado a três principais dimensões na

sociedade:

Conheça as 3 dimensões do PBF

- **Alívio imediato da pobreza**

O programa procura apoiar as famílias mais pobres e, dentre outros, garantir o direito à alimentação, por meio da transferência direta de renda, sem intermediação de qualquer natureza.

- **Contribuição para a redução da pobreza para a geração seguinte**

Refere-se às condicionalidades, que devem ser entendidas como um contrato entre as famílias e o Poder Público. Ao mesmo tempo em que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que possam receber o benefício mensal, este reforço no cumprimento das condicionalidades, nas áreas de educação e saúde, fortalece o acesso aos direitos sociais básicos para as famílias que recebem o benefício financeiro.

Por meio delas, o Programa contribui para que as famílias possam romper o ciclo de pobreza, que marca uma família por gerações.

- **Articulação com os Programas Complementares**

É o desenvolvimento das capacidades das famílias, por meio da articulação com os Programas Complementares. A situação de pobreza e desigualdade que atinge um grande contingente da população brasileira tem causas complexas e não pode ser solucionada apenas pelo recebimento de benefícios financeiros. Para que os propósitos do PBF sejam realizados, em especial o estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, é necessária “a articulação entre o Programa (Bolsa Família) e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal”, conforme indica o art. 5º da Lei nº 10.836/2004.

O acesso a estes programas complementares requer, necessariamente, articulação intersetorial

É a articulação com estas políticas que permitirá o desenvolvimento de capacidades das famílias ou o atendimento de vulnerabilidades específicas.

O acesso a esses “programas complementares” (termo utilizado no art. 2º do Decreto nº 5.209/2004), por parte das famílias beneficiárias do Bolsa Família, requer, além de articulação intersetorial, a coordenação e a integração entre política de superação da pobreza e políticas de promoção social.

Portanto...

Como os programas ou ações complementares não estão “dentro” do Bolsa Família, não são componentes estritos do Programa, é importante a articulação do PBF com iniciativas desenvolvidas por diferentes esferas do governo e mesmo por entidades da sociedade, nas áreas de aumento de escolaridade como:

- a alfabetização;
- capacitação profissional; e
- apoio à realização de atividades produtivas e de geração de trabalho e renda, dentre outras¹¹⁸.

¹¹⁸Idem, p. 143 e 144.

A passagem acima nos revela a dimensão da proposta do Programa Bolsa Família e ressalta a necessidade de ler esse programa a partir de uma perspectiva mais ampla, mostrando que as suas três dimensões estão organicamente relacionadas com o conjunto da sociedade em diferentes áreas, sendo importante para nós identificar que projeto de desenvolvimento econômico e social norteia as suas ações.

Ao apresentar a proposta do Programa Bolsa Família relacionada a três dimensões na sociedade – 1) alívio imediato da pobreza, 2) contribuição para a redução da pobreza para a geração seguinte e 3) articulação com os programas complementares –, o governo faz transparecer a importância de pensar a proposta do Bolsa Família para além de suas fronteiras, ou para além de seu impacto imediato. Cabe a nós questionar como e de que maneira essas três dimensões estão relacionadas a um determinado projeto de sociedade defendido pelo Governo Lula. Ou seja, é de suma importância questionar qual é a concepção de desenvolvimento que orienta as ações do governo por meio do programa.

A perspectiva apontada pelo governo revela que a via de desenvolvimento que orienta as ações do Programa Bolsa Família, ao contrário do que fazem parecer Lula e o PT, encontra-se comprometida com a expansão dos mercados brasileiros segundo a lógica neoliberal, por isso, a preocupação em relacionar o investimento nessa área com a lógica dos mercados capitalistas.

Em outras palavras, o determinante para atribuir sentido positivo às ações do Programa Bolsa Família na sociedade está relacionado principalmente com a sua condição de dinamizar as economias locais ao mesmo tempo em que o governo aponta as famílias beneficiárias como potencialidades para ocupar o mercado de trabalho (questão que veremos mais detalhadamente ao discutir a unidade 6 do módulo em análise).

Ainda nesta unidade, o manual trabalhará detalhadamente com os critérios e condicionalidades necessários para ser beneficiário do Programa Bolsa Família. Como os principais critérios já foram analisados em módulos anteriores, daremos continuidade à análise do manual a partir da crítica já realizada, apontando novas reflexões. Vejamos a charge abaixo¹¹⁹:

FIGURA 4 – CHARGE

¹¹⁹Idem, p. 146 e 147.

Gostaria de saber se minha família tem direito ao benefício básico de R\$ 62,00. Nossa família tem uma renda *per capita* de R\$ 80,00.

As famílias que têm direito ao benefício básico, no valor de R\$ 62,00, são aquelas que ganham até R\$ 60,00 *per capita*. São famílias que vivem em situação de extrema pobreza. Logo não é o seu caso.



Mas, pode ser que você tenha direito a outro benefício. Vamos ver: as famílias que ganham de R\$ 60,01 até R\$ 120,00, ou seja, que vivem em situação de pobreza, e tenham crianças de zero a 15 anos, jovens de 16 e 17 anos e gestante terão direito a receber o benefício variável ou o BVJ - Benefício Variável Jovem, seria o seu caso?





Os critérios de renda utilizados para definir o público alvo do programa são uma forma de estigmatizar as famílias de baixa renda. A utilização da charge como método didático para trabalhar com a questão dos critérios adotados pelo programa torna essa estigmatização ainda mais acentuada na medida em que a charge pretende representar de que maneira se dá a relação entre “poder público” (gestor do programa) e os setores em condição de “pobreza”.

Há uma perversidade na forma explicativa de abordar o assunto e de apresentar a relação entre os sujeitos na sociedade, o que fica explícito no diálogo dos personagens. A charge, ao apresentar as relações sociais como relações presumíveis, traz uma série de conclusões prontas e acabadas sobre a sociedade, sobre a pobreza, como ela acontece e como fazer para acabar com a situação de pobreza. Em outras palavras, há condensado no manual um sentido da história da humanidade.

Essa forma de apresentar as relações sociais é entendida por nós como parte da ofensiva ideológica necessária para manutenção da hegemonia por meio de diferentes formas de convencimento em busca da legitimação dessas ações que caminham por diferentes vias.

O manual representa exatamente a necessidade de *convencimento* a partir de uma concepção predefinida sobre o que é pobreza, o que é desigualdade, o que gerou a pobreza, como superá-la, qual o papel do Estado, qual o papel do gestor social, qual o papel dos municípios, qual o papel das famílias pobres e assim sucessivamente. Ao condensar todo o sentido da história da humanidade, o material de capacitação do governo aparece praticamente como um “passo a passo!” de como acabar com a pobreza segundo o receituário neoliberal.

Dando continuidade à análise do módulo, percebemos que as outras unidades trabalharão novamente com as orientações mais técnicas de como operacionalizar o programa em diferentes âmbitos, explicando sistematicamente como se deve realizar o preenchimento dos formulários necessários para cadastrar uma família, como passar seus dados para a base online (internet) do CadÚnico, como realizar a consulta aos dados e qual é o papel dos municípios, entre outras questões mais técnicas, retomando grande parte das orientações já indicadas nos outros módulos.

Acerca das unidades que compõem o módulo, vemos que a unidade 2 – “gestão compartilhada” – retoma as obrigações dos entes federados a partir da concepção do SUAS, localizando esses preceitos diretamente no Programa Bolsa Família, sendo que trata ainda de articular toda a discussão realizada nos outros dois módulos, referenciando o modelo na Constituição Federal. Da mesma forma, a unidade 3 – “concessão, gestão e pagamento de benefícios” – e unidade 5 – “apoio à gestão descentralizada do PBF” – tratam das responsabilidades dos municípios na implementação do programa, especificando qual o papel do gestor no cadastramento das famílias e/ou no seu desligamento quando não cumprirem as condicionalidades previstas pelo programa. Nessas unidades, o manual traz detalhadamente quais os diferentes motivos que levam uma família a ser desligada do programa e o que o gestor do programa pode fazer para reverter essa situação. Na unidade 4 – “gestão de condicionalidades” –, o manual ilustra o papel do gestor por meio de um conjunto de dificuldades mais comuns encontradas por ele para a implementação do Programa Bolsa Família, orientando como se deve proceder diante dessas situações.

De maneira geral, nesse módulo se encontram sistematizadas as competências de cada ente federado na gestão do Programa Bolsa Família e qual o papel reservado ao gestor do programa (agente social), suas obrigações e competências, separando-as das competências e obrigações dos estados e da União, o que reforça a concepção de que na sociedade cada um precisa cumprir seu papel para que tudo possa funcionar em harmonia e dar resultados positivos.

Do módulo em questão, queremos destacar a unidade 6 – “o controle social no PBF” – porque está diretamente relacionada a nossa hipótese de trabalho, isto é, qualificação do subproletariado por meio do Programa Bolsa Família. Além disso, a unidade nos permite visualizar de que maneira o Governo Lula alimenta as esperanças desses setores sociais por melhores condições de vida:

Um acompanhamento efetivo das ações do Estado pela sociedade civil contribui para a transparência das ações governamentais

O controle social assume então importância fundamental, uma vez que o seu exercício contribui para a construção de uma relação pautada na parceria e na conjunção de esforços, que possibilita o enfrentamento das diversas condições de risco e vulnerabilidade. Um acompanhamento efetivo das ações do Estado pela sociedade civil contribui para transparência das ações governamentais, aumentando o grau de confiabilidade na gestão local.

O aumento da credibilidade do poder local favorece a participação, possibilitando o desenvolvimento de capital social

Trata-se de um ciclo virtuoso que fortalece a participação cidadã e colabora para efetividade das políticas públicas.

No Brasil, o tema do controle social tomou vulto na década de 1980 em um contexto de mobilização e efervescência política em torno da luta pela redemocratização do Estado brasileiro, e ganhou *status* legal a partir do texto constitucional de 1988, que abriu caminhos e fincou as bases para a construção de propostas de democracia participativa.

O controle social é o núcleo da questão que trata da relação do Estado e sociedade e ocorre mediante a participação da sociedade civil em diversos canais, dentre os quais se destacam os conselhos gestores de políticas públicas.

Você lembra?

Entende-se o Controle Social do PBF como a participação da sociedade civil no:

- planejamento;
- acompanhamento;
- fiscalização; e
- avaliação da execução do Programa, visando potencializar os seus resultados¹²⁰.

No fragmento acima, destacamos a forma como o Governo Lula articula diferentes noções sobre o Estado e a democracia para referenciar as suas ações. O discurso de *democracia participativa* utilizado pelo governo não é um discurso novo; no entanto, trazido pelo PT no âmbito do Programa Bolsa Família, ele assume outros contornos.

A via apontada pelo governo para garantir a democracia é parte de um discurso calcado na ética política que aponta como saída para os problemas sociais a participação direta na gestão do Estado, reforçando a ideia de que o problema não está localizado na estrutura orgânica própria do Estado, mas na gestão do governo em questão, ou seja, em quem está na administração do Estado.

Tal concepção encontra suas raízes na necessidade de manutenção do *status quo* e se fortalece com a chegada do PT ao poder, resultando em sérias consequências no âmbito dos movimentos sociais na medida em que o seu fortalecimento tem implicado na vinculação de parte significativa das ações de movimentos sociais às ações do Estado.

¹²⁰Idem, p. 219.

O horizonte que aponta a participação da sociedade civil no âmbito do Estado tem sido uma das formas utilizadas pelo PT/governo para cooptar os movimentos sociais e atrelar suas ações às iniciativas desse governo. O atrelamento dos movimentos sociais ao governo na mesma medida em que tem significado o abandono da autonomia política por parte daqueles, tem sido utilizado por este como uma forma de legitimar suas ações no âmbito da sociedade civil.

Essa forma de institucionalização das iniciativas autônomas da classe trabalhadora e de suas demandas é o que chamamos de cooptação dos movimentos sociais por parte do governo. As formas segundo as quais isso acontece são múltiplas. A partir da passagem abaixo, podemos identificar concretamente como o governo pensa e orienta a sua relação com as entidades representativas dos trabalhadores:

CRIAÇÃO E COMPOSIÇÃO DAS ICS [Instâncias de Controle Social]

As ICS do PBF devem ser um órgão (conselho ou comitê) de caráter permanente, criado especificamente para Controle Social do PBF ou designado dentre os conselhos setoriais existentes nos Municípios, desde que respeitadas a paridade e a intersetorialidade. Deve ser instituída por ato do chefe do Poder Executivo local (prefeito ou governador, conforme o caso) no qual serão indicados os representantes do governo e da sociedade civil e seus respectivos suplentes.

No ato de sua criação, a ICS deve respeitar três requisitos:

- **Paridade governo-sociedade:** a ICS é formada por representantes do governo e da sociedade civil local, tendo, no mínimo, metade dos seus membros indicados por entidades da comunidade;
- **Representatividade:** tanto a sociedade civil quanto o governo devem garantir que suas instituições e órgãos tenham assento na ICS para que possam contribuir na maximização dos resultados do atendimento do Programa em seus municípios;
- **Intersetorialidade:** não basta apenas que as diversas áreas do governo estejam representadas dentro da ICS, é imprescindível que elas se articulem e se complementem para garantir êxito do Programa. Diversas áreas dentro do Município podem garantir a intersetorialidade (ex: saúde, educação, assistência social, trabalho, entre outras).

Saiba mais um pouco

A ICS deve ser composta por:

- Representantes de entidades ou organizações da sociedade civil, líderes comunitários, bem como beneficiários do Programa;
- Representantes dos conselhos municipais já existentes, na forma estabelecida pela legislação que rege a execução dos programas anteriores;
- Profissionais atuantes nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança Alimentar da Criança e do Adolescente, quando existentes.

É indispensável que os representantes da sociedade sejam escolhidos com autonomia em relação aos dirigentes públicos locais.

São considerados representantes legitimamente indicados os membros que forem escolhidos formalmente pelo grupo ou entidade do qual façam parte, conforme a composição estabelecida pelo ato da ICS.

Nesse sentido, uma maneira de se definir a forma de representação legítima da sociedade civil na ICS do PBF pode ser a realização de consulta pública, entre outros, aos seguintes setores:

Confira:

- Movimentos sindicais de empregados e patronal, urbano e rural;
- Associações de classe profissionais e empresariais;
- Instituições religiosas de diferentes expressões de fé, existentes no Município;
- Movimentos populares organizados, associações comunitárias e organizações não governamentais;
- Representantes de população tradicionais existentes em seu território (indígenas e quilombolas);
- Representantes dos beneficiários do PBF, entre outros¹²¹.

A passagem acima reflete claramente que a intenção do governo com a composição das Instâncias de Controle Social é meramente legitimar as ações do governo, contribuindo na fiscalização e na maximização do Bolsa Família. Esses canais de participação institucionalizada, além de se constituírem em formas sutis de cooptação das lideranças da classe trabalhadora, acabam funcionando como um braço na gestão do governo.

O discurso político de que essas instâncias representam a participação democrática da sociedade civil só faz sentido se tais comitês forem entendidos como parte da gestão do Programa Bolsa Família nos municípios, como fica explícito na sua proposta de composição.

A participação democrática só pode existir como gestão de uma política pronta e acabada e não como uma possibilidade de transformação e de ação para os movimentos sociais, como faz parecer o discurso do governo quando trata da chamada *democracia participativa*. Se a proposta do governo é que as Instâncias de Controle Social ajudem a maximizar os resultados do Programa Bolsa Família, cabe a nós questionar qual o alcance da democracia participativa proposta pelo governo.

Ao contrário do que o governo pretende imprimir, a proposta de construção das Instâncias Controle Social se constitui em mais uma das formas de garantir e legitimar a política do Bolsa Família de acordo com concepções predefinidas (nada além disso), como fica explícito na sequência sobre:

¹²¹Idem, p. 220 e 221.

Agora um recado para você

Espera-se que ao final desta unidade os gestores e técnicos do Programa Bolsa Família possam perceber as instâncias de controle social como aliadas e como instrumentos para potencializar os resultados do Programa na vida das famílias beneficiárias, para mobilizar a confiança da população na gestão local e impulsionar a participação e a formação de capital social no Município.

Fechando essa unidade

Em termos práticos, você já está familiarizado com a temática do controle social. Percebeu os limites da atuação das ICS do PBF e conscientizou-se da importância do seu papel indutor de uma participação de qualidade da sociedade civil no **acompanhamento, avaliação e fiscalização da execução do Bolsa Família**¹²².

A passagem acima explicita a intenção do governo com a constituição dessas instâncias como já observado anteriormente. Para além disso, destacamos ainda como o governo imprime sua concepção de sociedade e orienta a composição dessas instâncias participativas por meio da formação política e ideológica dos gestores do programa.

No manual, o governo orienta como o gestor do programa deve se relacionar com esses representantes da sociedade civil, direcionando qual deve ser sua postura na composição dos comitês. A passagem acima inclusive destaca os limites de ação e participação das instâncias na gestão do Programa Bolsa Família e destaca o *papel indutor* do gestor do Programa Bolsa Família.

Em outras palavras, significa dizer que o governo orienta por meio do manual qual deve ser o papel do gestor do Programa Bolsa Família. Para além de garantir a implementação do programa no âmbito dos municípios, o gestor precisa garantir e orientar (induzir) que a chamada participação ativa da sociedade civil também obedeça a determinada concepção e determinados limites. Ou seja, a sociedade civil pode e deve participar como condição para implementação do programa nos municípios, o que não pode é que esses representantes tenham autonomia diante da proposta do Programa Bolsa Família e ultrapassem os limites estabelecidos pela concepção do governo.

A análise do manual nos revela a importância de realizar uma reflexão sobre o Programa Bolsa Família para além das fronteiras do programa, como condição para que possamos entender qual é a concepção que norteia essa iniciativa por parte do Governo Lula. No decorrer da análise do manual, foi possível perceber que os objetivos do Programa Bolsa Família estão intimamente relacionados com um determinado projeto de sociedade, de modo que o entendimento sobre desenvolvimento, educação e saúde aparece em função desse

¹²²Idem, p. 226.

projeto. Por isso, é de suma importância estudar o Programa Bolsa Família em seu conjunto e não de forma isolada, como ocorre com grande parte dos estudos sobre o tema.

Ao analisar o Programa Bolsa Família dentro da proposta de assistência social e levando em consideração a plataforma de governo que orienta as ações do PT na sociedade civil, é possível dizer que o referido programa representa, em alguma medida, a realização, mesmo que parcial, das reivindicações das classes trabalhadoras.

No entanto, diferentemente das avaliações que veem nele uma saída para a erradicação da pobreza, nós entendemos que o Programa Bolsa Família encontra seus limites quando condiciona a realização dessas demandas a um determinado tipo de desenvolvimento econômico e social sob o capitalismo.

A concepção hegemônica sobre desenvolvimento que orienta as ações do governo separa arbitrariamente o entendimento sobre *desenvolvimento social* e *desenvolvimento econômico*, obscurecendo a compreensão das ações do Governo Lula na área de assistência social. A separação que aparece metodologicamente como a forma mais racional (e única) para pensar a sociedade nada mais é do que a reprodução do pensamento dominante. Essa separação arbitrária entre *social* e *econômico* expressa exatamente a essência desta sociedade que, estruturada e organizada a partir da divisão do trabalho em todas as dimensões da vida humana, apresenta iniciativas como as do Bolsa Família como um investimento nas *áreas sociais*, sem explicitar claramente que esse investimento *social* tem se tornado condição para o *desenvolvimento econômico* do país aos moldes do capitalismo.

Essa forma estratificada de apresentar os problemas sociais é o que tem muitas vezes gerado contradição a muitos pesquisadores que avaliam o Programa Bolsa Família na medida em que grande parte das pesquisas acaba por reproduzir a separação entre o social e o econômico, reforçando a concepção hegemônica que alicerça a estrutura orgânica da sociedade capitalista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada acerca do Programa Bolsa Família teve a pretensão de realizar uma reflexão crítica a respeito da política de assistência social no Governo Lula. Nosso esforço esteve voltado para compreender os limites da proposta de erradicação da pobreza extrema, posta como meta pelo referido governo.

Ao trabalhar com assistência social no seio de um Estado capitalista, nossa proposta de reflexão objetivou compreender a sua importância, (contraditória) tanto para a dominação quanto para os setores sociais que dependem, em alguma medida, dessas políticas para sobreviver.

Nesse sentido, ao estudar o Programa Bolsa Família no âmbito do Estado, propomos pensar tal política para além dos limites estreitos da dominação, vista como uma medida de *contenção social* promovida pelas classes dirigentes. Estamos propondo o esforço de pensar a assistência social na perspectiva, também, do interesse das classes trabalhadoras.

AA partir do estudo da política de assistência social no Governo Lula, observamos os esforços despendidos para promover uma reorientação política na área de assistência social. Por meio de uma ofensiva ideológica, o Governo Lula se dedicou a imprimir à proposta do Programa Bolsa Família um significado positivo dentro da perspectiva da assistência social, objetivando construir consensos em torno de seu projeto político de sociedade.

Por meio da reconceituação sobre a política de assistência social no Estado, o governo pretendeu desprezar as concepções paternalistas que viam na assistência social uma forma de as classes dominantes controlarem e submeterem a insatisfação popular a seus interesses, utilizando-se de políticas socioassistenciais para manter-se no poder. Tais práticas historicamente atribuíram à política de assistência um sentido social negativo, caracterizando-a pejorativamente como assistencialista.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído em 2004, referenciado na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, propôs superar essa concepção ao propor uma estrutura descentralizada e participativa que levasse em consideração a dimensão territorial e fortalecesse as proposições da LOAS quanto à articulação entre Planos, Fundos e Conselhos, diferenciando-se de governos anteriores.

Por meio do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS)/2004, o governo pretendeu consolidar em seu plano de governo a concepção que entende a assistência social como direito cidadão e responsabilidade do Estado, anunciando que:

De acordo com o artigo primeiro da LOAS, “a assistência social, direito cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativas pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

A Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro concebido como campo da Seguridade Social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e a previdência social.

A inserção na Seguridade Social aponta, também, para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida¹²³.

Ao promover um processo de reestruturação orgânica na política de assistência social na direção do SUAS, o governo pretendeu apresentar o Programa Bolsa Família como parte constituinte desse entendimento. De acordo com ele, o Programa Bolsa Família significa a forma institucionalizada de promover assistência social com *direito cidadania* e responsabilidade do Estado.

No entanto, é preciso destacar que, diferentemente do governo, que naturaliza a concepção de cidadania como um aspecto da chamada “inclusão social”, por estar associada à racionalidade institucionalizada do Estado burguês, nós entendemos que cidadania se configura em um entendimento construído em relação a determinada concepção de sociedade. Nesse sentido, as famílias beneficiárias do programa passam a ser realocadas na estrutura orgânica da sociedade.

O discurso governamental que pretende associar os direitos sociais aos direitos de cidadania tem se constituído em uma forma de homogeneização do entendimento sobre direito social entre as diferentes classes. Por meio desse discurso, o governo oculta as verdadeiras causas da fome e a faz parecer um problema de administração do Estado, o qual tem o dever de garantir o direito à alimentação a todos os cidadãos, conforme prescrito na Constituição Federal. Ao referenciar o Programa Bolsa Família como direito cidadão, o governo pretende atribuir a si um sentido social ético.

¹²³Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/2004. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, Novembro 2005. p. 31.

A polêmica conjuntural acerca da cidadania fez deste tema uma das principais questões para aprofundamento.

O ardil contido no discurso acerca da expansão da cidadania, particularmente quando se refere às classes subalternizadas, provoca aparente homogeneização de matrizes teórico/políticas antagônicas, transformando capitalistas e trabalhadores em “aliados” na construção de relações democráticas. Com isto cria-se um aparente consenso que oculta tanto o balizamento liberal-burguês, da gênese deste discurso, quanto o confronto de forças e poder da relação de classes¹²⁴.

Nesse sentido, o discurso de transferência direta de renda por meio do Programa Bolsa Família, que pretende garantir o direito à alimentação a todos os cidadãos brasileiros, referenciado na Constituição Federal de 1988, se transformou em um importante mecanismo de dominação ideológica utilizado pelo Governo Lula.

Ao referenciar a proposta do Programa Bolsa Família em um suposto cumprimento da Constituição Federal, o Governo Lula pretende garantir que possa ser entendido como um governo de todos e para todos. Respalado nessa leitura, ele pretende imprimir uma ideia de progresso onde a estrutura organizativa dos estados, municípios e da União representa um ideal de democracia. Como parte dos objetivos de nosso estudo, buscamos analisar os mecanismos utilizados pelo Governo Lula para garantir determinada visão sobre o Programa Bolsa Família.

A análise do manual de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF) foi de extrema importância para visualizar os métodos utilizados pelo governo na tentativa de imprimir determinada concepção de mundo. Entendido por nós como parte de um arsenal utilizado pelas classes dirigentes para arquitetar a dominação de uma fração de classe sobre as demais, o manual de capacitação do SUAS e do PBF assume um importante papel como mecanismo de disseminação ideológica que se propõe a alicerçar a dominação política do Governo Lula sobre os demais grupos políticos e sociais.

A análise sistemática do material revelou que, na pretensão de imprimir determinada compreensão sobre a política de assistência social, o Governo Lula se utilizou de métodos autoritários e indutivos, para garantir a sustentação de seu projeto político.

Ao abordar a questão da assistência social e do Programa Bolsa Família sob uma perspectiva que aparentemente se apresenta como didática, o Governo Lula, via Ministério

¹²⁴Assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: *uma questão em análise*. 11.ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010. Autores: Aldaiza de Oliveira Sposati; Dilsea Adeodata Bonetti; Maria Carivielita Yasbek; Maria do Carmo B. Carvalho Falcão.

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, impõe uma visão única e idealizada sobre como funciona a sociedade. No manual de capacitação, o governo atribui sentido para a função do agente social no seio do Estado, orientando como esse trabalhador deve entender seu trabalho na sociedade e qual é a sua importância. Ao apresentar de forma autoritária e determinante qual deve ser o entendimento, o Governo Lula se utiliza do Estado como instrumento legal que supostamente confere legitimidade a sua opinião e acaba por retirar a autonomia do trabalhador como categoria de significar seu trabalho.

Ao apresentar o gestor social como um viabilizador de *direitos cidadania* no Estado, o governo destaca qual deve ser a postura do agente social perante os setores sociais que dependem em alguma medida da assistência do Estado para sobreviver, indicando e orientando como este deve proceder para identificar uma pessoa ou uma família em situação de *pobreza* ou *extrema pobreza*.

Utilizando-se do discurso de que o Programa Bolsa Família deve chegar às famílias que dele necessitam (pobres e extremamente pobres), o governo se utiliza de um referencial estritamente econômico para determinar quais as famílias que podem ou não ter acesso ao programa. Segundo ele, as famílias consideradas *extremamente pobres* são aquelas com renda per capita de até R\$ 70,00 e as famílias consideradas *pobres* são aquelas com renda per capita de até R\$140,00. A partir desse referencial econômico, é feito o repasse direto em dinheiro para os beneficiários do programa, variando seu valor de acordo com a composição familiar. Por meio do repasse de dinheiro às famílias, pretende-se promover o alívio imediato da pobreza. Segundo a lógica utilizada pelo governo, ao receber auxílio do Programa Bolsa Família, os beneficiários deixariam de ser “pobres” e/ou “extremamente pobres”.

O manual de capacitação, ao abordar qual o papel do Estado e qual a função do gestor social diante de uma situação de pobreza, se utiliza de métodos autoritários para induzir qual deve ser o entendimento da assistência social. Utilizando-se de fórmulas simplórias e sempre conclusivas, o material de capacitação do governo descarta qualquer possibilidade de questionamento sobre a concepção apresentada, enfatizando seu posicionamento com frases afirmativas como: “com certeza você entendeu”, “você deve ter claro que” e “seu papel enquanto gestor social”, entre outras, com o objetivo de apresentar a concepção do governo como a verdadeira em oposição a qualquer outra opinião ou possíveis questionamentos.

Objeto central em nossa análise, o Programa Bolsa Família se destaca como política assistencial pela sua importância conjuntural ao colocar no centro do debate político a questão da pobreza no Brasil. Por meio dele, o Governo Lula, via Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, se comprometeu a erradicar a pobreza e incluir os setores sociais

que se encontravam excluídos dos processos dinâmicos de desenvolvimento econômico e social da sociedade brasileira – os pobres e extremamente pobres, segundo a classificação usual do Governo Lula.

Ao analisar a proposta do Programa Bolsa Família dentro do campo da assistência social, propomos levar em consideração seu caráter de classe. Pensando o Programa Bolsa Família nessa perspectiva, a pesquisa pretendeu destacar a dupla dimensão que ele assume no seio de um Estado capitalista.

Como política de combate à fome, o Programa Bolsa Família acaba por antecipar, por meio da assistência do Estado, o atendimento às necessidades da população, sendo utilizado pelo governo e pelas classes dominantes como uma forma legitimadora de contenção dos conflitos sociais decorrentes das condições precárias vividas pelos setores subalternos. Nesse sentido, a institucionalização de políticas sociais no seio do Estado aparece também como uma forma eficaz de desmobilizar a luta popular organizada.

Ao mesmo tempo, procuramos apontar que políticas como o Programa Bolsa Família acabaram por se constituir em importantes vias para a sobrevivência de um amplo setor de trabalhadores (subproletariado) que, por terem sido expropriados de suas antigas condições de vida, passam a depender, em alguma medida, da assistência do Estado para prover seu sustento. A transferência de renda realizada pelo Programa Bolsa Família significa para a grande maioria dos seus beneficiários a única via de garantir um rendimento fixo que assegure a sua sobrevivência.

Tal aspecto, juntamente com outras iniciativas econômicas e sociais, se destaca para explicar o amplo apoio popular obtido pelo Governo Lula. Para nós, a plataforma política do governo que propõe atender, ainda que parcialmente, às demandas sociais por melhores condições de vida da classe trabalhadora se constituem as bases materiais reais da hegemonia política petista.

Nesse sentido, nosso trabalho entende que a população tende a apoiar quem dá respostas concretas a suas necessidades e tende a se contrapor às iniciativas que reduzem a prestação de serviços que atendam a tais necessidades. Nosso trabalho buscou localizar de que maneira o desgaste político vivido durante os anos de Governo Fernando Henrique Cardoso/PSDB e a redução do Estado por meio das privatizações favoreceram a perspectiva apresentada pelo Governo Lula/PT, que ao propor fortalecer as funções do Estado e investir em políticas sociais, acabou por capitalizar a insatisfação popular e transformá-la em apoio eleitoral.

A partir dessa concepção, pretendemos marcar a particularidade em nossa proposta de

análise, que, em busca de compreender os nexos sociais da dominação de uma classe sobre a outra, buscou ressaltar dentro de uma perspectiva imediata que o que importa para a população em geral não está necessariamente relacionado à política social em si, mas em que medida essa política viabiliza o acesso a suas necessidades concretas para um enfrentamento cotidiano.

A dimensão imediata adotada para realizar a presente análise do Programa Bolsa Família não pretende de modo algum reduzir a importância que ele assume como instrumento de dominação burguesa sobre as classes subalternizadas. Ao contrário disso, nosso objetivo é destacar a dupla e contraditória função que assume a política de assistência social no seio do Estado, destacando que a dominação de uma classe sobre a outra não é uma relação predefinida, mas uma realidade em disputa e permeada de luta de classes¹²⁵.

Destacamos que, em meio a essa contradição, o Programa Bolsa Família tem se constituído para as classes dirigentes em uma forma de submeter a luta e as demandas da classe trabalhadora à lógica do capital. A perspectiva de incluir os excluídos, de acordo com essa lógica, tem sido uma forma de reorganizar o subproletariado, sendo que as famílias beneficiárias passam a fazer parte em outro grau de organicidade da estrutura social.

A proposta de incluir os excluídos só faz sentido se tomada do ponto de vista da transferência constitucional associada aos direitos de cidadania. Para nós, a inclusão proposta pelo Governo Lula, por meio do Programa Bolsa Família está estritamente relacionada à consolidação de seu projeto de sociedade sob o capitalismo, que visa a transformar a *pobreza passiva*, vista como problema social, em uma *pobreza ativa* para o capital, ao *qualificar* esses setores sociais como mão de obra para o mercado de trabalho.

É preciso ressaltar ainda que ao propor erradicar a extrema pobreza por meio da inclusão produtiva desses setores aos círculos econômicos do capital, o governo reforça as bases da exploração de classe sob o capitalismo e as contradições latentes em sua lógica expansionista, que resulta fundamentalmente em expropriações constantes, atingindo de diferentes maneiras as classes subalternas.

Dessa forma, entendemos que também os beneficiários do Programa Bolsa Família (pobres e extremamente pobres) são produto da exploração e expansão capitalista, convertidos em condição social, meio e resultado desse modelo de produção e reprodução social.

¹²⁵ Não propomos que o Programa Bolsa Família seja entendido como um programa em disputa. Estamos pontuando a dupla função que a assistência social assume no seio de um Estado capitalista e, ao destacar suas contradições, propomos observar que a dominação de classe da burguesia sobre as demais classes subalternas é uma relação permeada pela luta de classes, em que se confrontam diferentes interesses.

REFERÊNCIAS

- Assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: *uma questão em análise*. 11. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010 Autores: Aldaiza de Oliveira Sposati; Dilsea Adeodata Bonetti; Maria Carivielita Yasbek; Maria do Carmo B. Carvalho Falcão.
- BIANCHI, Álvaro. O laboratório de Gramsci: filosofia história e política. São Paulo: Alameda, 2008.
- COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para o capital: crise do marxismo e mudanças nos projetos políticos dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)*. Tese (Doutorado em História) – Programa de pós-graduação em História da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.
- DIAS, Edmundo Fernandes. *Política brasileira: embates de projetos hegemônicos*. São Paulo: Editora Instituto José Luiz e Rosa Sudermann, 2006.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Vol. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- LIGUORI, Guido. 1. Estado ampliado; 2. Sociedade civil. *Roteiros para Gramsci*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.
- MARX, Karl. O método da economia política. In: FERNANDES. Florestan (org.). *Marx e Engels: História*. São Paulo: Ática, 1983.
- MARX, Karl. A chamada acumulação primitiva. In: O capital: crítica à economia política. 2ªed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971. Volume II.
- PETRAS, Jaime. *Brasil e Lula: ano zero*. Edifurb, 2005.
- GARCIA, Cyro. *Partido dos Trabalhadores: rompendo com a lógica da diferença*. Tese (Mestrado em História Social) – Niterói, 2000.
- FONTES, Virgínia. *Reflexões im-pertinentes: história e capitalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.
- FONTES, Virgínia. *O Brasil capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010.
- LIN, Nelson; PRADO, Débora. Revista Adusp – Associação dos docentes da USP, Seção Sindical do Andes-SN. *Apoio à classe média e do interior (e limitações do PT) favorecem PSDB*. São Paulo (SP). Outubro de 2011. Nº51.
- DEMIER, Felipe. *Das lutas operárias às reformas reacionárias: uma proposta de periodização para a história do Partido dos Trabalhadores*. Revista História & Luta de Classes, abril 2008, MCR.
- BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MACIEL, David. “*Melhor impossível*”: a nova etapa da hegemonia neoliberal sob o governo Lula. Revista Universidade e Sociedade. DF, ano XX, nº 46 de junho de 2010.

STÉDILE, João Pedro. *Estado e movimentos sociais*. www.passapalavra.org.com. Artigo publicado no dia 5 de fevereiro de 2012.

SINGER, André. *Raízes sociais e ideológicas e sociais do lulismo*. Novos estudos, 2009.

FONTES:

Compromisso com a mudança. Luiz Inácio Lula da Silva. São Paulo, 28 de outubro de 2002.

Constituição Federal Brasileira – 1988;

LOAS – Leis Orgânicas de Assistência Social – 1993;

www.mds.gov.br

www.pt.org.br

www.votebrasil.com

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF)*. Consórcio IBAM- UniCarioca. Rio de Janeiro, 2008.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNARC. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*. Brasília, novembro de 2005.

Políticas Sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Organização: Maria Francisca Pinheiro Coelho, Luziele Maria de Souza Tapajós e Monica Rodrigues. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

ANANIAS, Patrus. *Economia solidária*. Correio Braziliense, em 11/09/2006.

ANANIAS, Patrus. *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2010.

ABRAMO, Laís. *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2010.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida milhões de famílias no Brasil*. 2. ed. Editora Perseu Abramo, 2010.

Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Outubro de 2001.

Revista Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Especial Bolsa Família.
Nº 1. Março de 2010.

Revista Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Desenvolvimento Social.
Edição 2. Ano 2. 2010.